Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion
C C M D
C C G

CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT:

A Guide for Managers of the Public Service of Canada

CCMD
Action-Research
Roundtable on
Crisis
Management

CHAIRED BY
ANDRÉ GLADU

BY
PATRICK BOISVERT
AND
RAPHAEL MOORE

Canada

CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT:

A Guide for Managers of the Public Service of Canada

CCMD
Action-Research
Roundtable on
Crisis
Management

CHAIRED BY
ANDRÉ GLADU

BY
PATRICK BOISVERT
AND
RAPHAEL MOORE

For more information or copies, please contact the
Research and University Relations Branch of the
Canadian Centre for Management Development

Telephone: (613) 947-3682 / 943-8370
Facsimile: (613) 992-1736
Internet: publications@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development

© Canadian Centre for Management Development, 2003

National Library of Canada cataloguing in publication data

CCMD Roundtable on Crisis Management (Canada)

Crisis and emergency management : a guide for managers of the Public Service of Canada

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: La gestion des crises et des situations d'urgence, un guide pour les gestionnaires de la Fonction publique du Canada.
"Chaired by André Gladu "
ISBN 0-662-67503-7
Cat. no. SC94-101/2003

1. Crisis management – Canada – Handbooks, manuals, etc.
2. Emergency management – Canada – Handbooks, manuals, etc.
3. Crisis management – Canada – Case studies.
4. Emergency management – Canada – Case studies.
I. Boisvert, Patrick.
II. Moore, Raphael.
III. Canadian Centre for Management Development.
IV. Title.

HV551.5C3C32 2003 353.9'0971 C2003-980228-0E

A WORD FROM CCMD

Public managers rely on many types of research to stay on top of our constantly changing government workplace. Basic research lays down a solid foundation of understanding by describing and explaining the world in which public managers live. Applied research adds a practical edge by drawing out the decision-making implications of research findings. Action-research takes this practicality a step further. It provides timely and concrete advice to pressing challenges; advice that speaks to managers' lived experience. It does this by involving managers at every stage of the research process. In short, it aims to take inquiry out of the research shop and move it onto the workplace floor — a key feature of a public service organization that learns.

This guide comes from CCMD's third wave of Action-Research Roundtables. This year our discussions with managers brought to light three research areas:

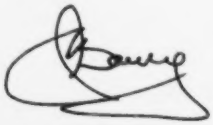
- Crisis Management
- e-Learning
- Official Languages in the Workplace

These topics relate directly to the day-to-day challenges managers face and are of strategic importance to the Public Service as a whole.

This manager's guide on crisis and emergency management is the result of the Action-Research Roundtable on Crisis Management. It fills an important gap by providing a current and accessible perspective of crisis and emergency management in the context of the Government of Canada. The guide builds upon the work of others within the Public Service of Canada such as the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness, the Treasury Board Secretariat and the Privy Council Office. It has been designed to complement the *Communications Policy of the Government of Canada and the Integrated Risk Management Framework* which are instrumental for efficient crisis and emergency management.

I am confident that you will find this guide a path-breaking contribution to our on-going journey to make the Public Service of Canada an institution recognized for its value-added to the Canadian society.

I would like to thank the Roundtable's Chair, André Gladu, former Deputy Minister of Canada Economic Development, for his commitment and leadership. I also applaud the invaluable contribution of the Roundtable members who volunteered their time and expertise because they believe in the importance of improving the practices in the field of crisis and emergency management.



Jocelyne Bourgon
President, CCMD

ACTION-RESEARCH

CCMD's action-research process brings together practitioners and experts from both inside and outside government to develop practical advice for dealing with pressing management challenges. The research process revolves around the deliberations of a diverse Roundtable – an ideal forum for rapidly pooling and scrutinizing knowledge, insights and experiences. The research is conducted over a one-year period.

The management challenges are selected by managers and senior executives according to their urgency and importance to the Public Service as a whole. The objective is to provide leading-edge, focused and practical products that public managers genuinely value and actively use in their work.

The Roundtable is supported by a secretariat composed of scholars and Public Service researchers.

A WORD FROM THE CHAIR

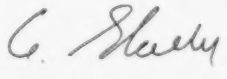
The Public Service of Canada evolves in a world in which risks have become increasingly complex and serious, and this in turn has greatly increased the likelihood of crises or emergencies. The events linked to the attacks of September 11, 2001 and, more recently, to the Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS) and the Mad Cow Disease are just a few examples that highlight the important role the Government of Canada needs to play in managing crises and emergencies. In the big picture, crises and emergencies are inevitable and it is only a question of time before one or the other occurs.

Federal public service managers are now beginning to recognize that crises, and, in some respects, emergencies can occur in any area of their sector of responsibility. Crises are bound to require action specifically designed to re-establish public confidence and government integrity, whereas emergencies are bound to involve action to limit damage to people, property and the environment. Past experience has demonstrated that emergencies can quickly turn into crises if it appears that government is not on top of the situation. Although crises and emergencies require different approaches, both types of situations involve many stakeholders and thus represent a tremendous challenge to coordinate both operational and communication demands.

Given the linkages between crises and emergencies, it seemed timely to create a guide that would cover both these concepts and attempt to identify the particular characteristics of each. However, it should be realized that this guide is not aimed at the emergency management specialists within the Government of Canada, but rather at as wide a readership as possible.

The aim of this guide is to provide all public service managers with the basic knowledge and tools to effectively manage crises and emergencies. The guide does not claim to provide a complete explanation of the subject. In fact, we have deliberately limited and adapted its content in the hope that it will become a useful reference on the key points that managers should know and use to be prepared. The guide is also accompanied by a collection of case studies based on the past experience of federal public service managers. These case studies can also be accessed on the CCMD Web site at www.ccmd-ccg.gc.ca .

In closing, I would like to thank the Roundtable members for the time they devoted to their role and for sharing their rich experience and enlightened views in the context of our work. I would also like to thank the members of the Roundtable secretariat who, despite the varied pressures, supported our work with tenacity and skill.

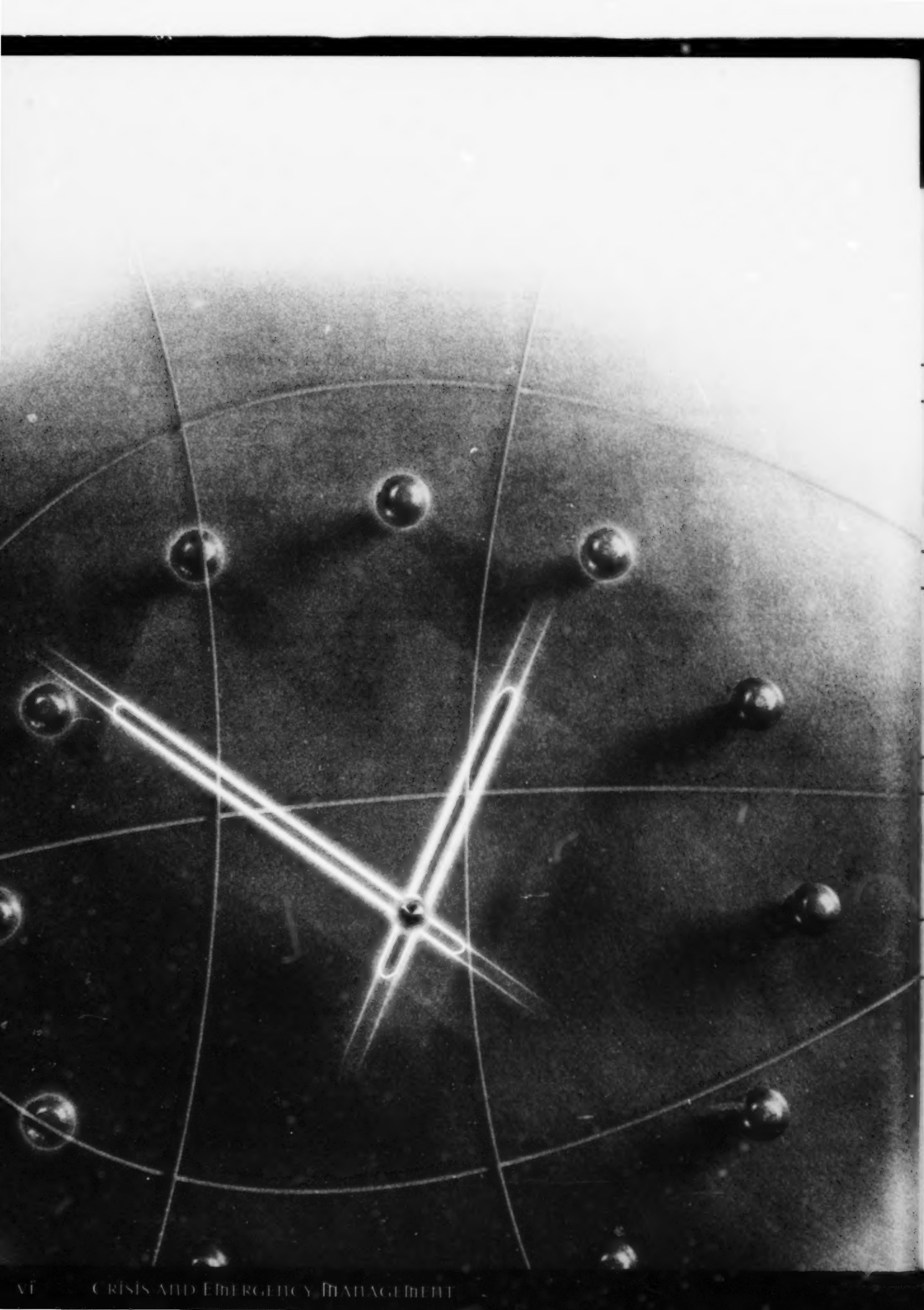


André Gladu
Chair
CCMD Action-Research Roundtable
on Crisis Management

ACKNOWLEDGEMENTS

Chair:	André Gladu	Former Deputy Minister, Canada Economic Development
Members:	Benoît Bouchard	Former President, Transportation Safety Board of Canada
	Anne Brennan	Treasury Board Secretariat
	Michelle Chartrand	Privy Council Office
	Alain Corriveau	Canadian Centre for Management Development
	Gérard Deneault	Privy Council Office
	Hélène Denis	École Polytechnique, Université de Montréal
	William Elliott	Transport Canada
	John Emberley	Former Director General, Fisheries and Oceans Canada
	Richard Fadden	Canadian Food Inspection Agency
	James E. Harlick	Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness
	Ross Hornby	Treasury Board Secretariat
	Paul E. Kennedy	Solicitor General Canada
	Carole Lacombe	Heritage Canada
	Denis Lefebvre	Canada Customs and Revenue Agency
	Gaétan Lussier	Former President, Culinar
	Tony Marshall	Citizenship and Immigration Canada
	Kathryn E. McCallion	Department of Foreign Affairs and International Trade
	Guy Mc Kenzie	Communication Canada
	Claire Morris	Privy Council Office
	John Mulvihill	Red Cross
	Larry Murray	Fisheries and Oceans Canada
	Denis Ricard	Organization of World Historic Cities
	Louis Tousignant	Former Senior Assistant Deputy Minister, Fisheries and Oceans Canada
	Rita Tremblay	Canada Economic Development
Secretariat :	Patrick Boisvert	Canadian Centre for Management Development
	Raphaël Moore	Université de Moncton
	Yves Bernard	Canadian International Development Agency
	Andrew Gaudes	University of Manitoba
	Anna-Maria Raposo	Canadian Centre for Management Development
	Joanne Nash	Canadian Centre for Management Development
	Michèle Renaud	Canadian Centre for Management Development

The members of the Roundtable wish to thank the many individuals who contributed to this project namely all the managers who shared their experience which was documented in case studies. The Roundtable also wishes to acknowledge the outstanding contribution of everyone who contributed to the revision of drafts. The success of this Roundtable would not have been possible without the collaboration of all these individuals.



104-00285/

TABLE OF CONTENTS

A WORD FROM CCMD iii
A WORD FROM THE CHAIR iv
ACKNOWLEDGEMENTS v

OVERVIEW OF THE GUIDE 1

THE ESSENTIALS OF CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT ..... 3 — SECTION 1

What is Crisis and Emergency Management? 3
What is an 'Emergency' and What is a 'Crisis'? 3
Why is Crisis and Emergency Management Important? 6
Reaction to Crises and Emergencies 7

THE PROCESS OF CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT ..... 9 — SECTION 2

Mitigation Phase 10
Preparedness Phase 10
Response Phase 12
Recovery Phase 12
Questionnaire on your Organization's Preparedness 13

OVERVIEW OF THE LEGISLATIVE FRAMEWORK AND POLICIES ..... 15 — SECTION 3

Legislative Framework and Policies Governing Crises 16
Legislative Framework and Policies Governing Emergencies 16
Common Policies 18

ROLES AND RESPONSIBILITIES OF RESPONDERS AND COORDINATION ..... 19 — SECTION 4

Roles and Responsibilities 19
Coordination and Interoperability During the Response Phase 21

TABLE OF CONTENTS (CONT'D)

CRISIS RESPONSE : LESSONS LEARNED .....23 SECTION 5

Acknowledge the Problem 23
Confirm Roles and Responsibilities 24
Exercise Leadership 24
Consult and Set Response Priorities 24
React and Work with the Media 25
Ensure Ongoing Communications 25
Restore Normal Operations, Draw Lessons and Prevent 26

PLANNING COMMUNICATIONS .....27 SECTION 6

Communications Plan 27
Strategy 27
Audiences 28
The Designated Spokespersons 29
Media Relations 30

BIBLIOGRAPHY 33

APPENDIX - Reference Tools on Crisis and Emergency Management 35

TABLES

Table 1 - Features of Crisis and Emergency Management 5
Table 2 - Crisis and Emergency Management Process 9
Table 3 - Overview of the Legal Framework and Policies 15
Table 4 - Responders in the Government of Canada 19
Table 5 - The Levels of Coordination During Response 22

OVERVIEW OF THE GUIDE

This guide represents a practical resource in the field of crisis and emergency management for federal public service managers. It has been designed to provide managers with the basic knowledge and pointers that will enable them to prepare themselves to effectively manage crises and emergencies in a Public Service context.

The guide contains six sections that can be consulted separately and which managers can refer to as required. The guide is accompanied by another document containing case studies of the actual experience of federal government organizations in certain past crises and emergencies. This document is available on the CCMD Web site at www.ccmd-ccg.gc.ca. The content of the six sections in the guide is briefly summarized below:

Public Service managers need to be familiar with the most recent terminology in the field of crisis and emergency management. **Section 1** of the guide outlines the crisis and emergency management process and distinguishes between "crisis" and "emergency" in the public-sector context. This section also explains why managers need to prepare for any eventuality in a crisis or emergency.

Section 2 describes in greater detail the integrated process of crisis and emergency management in terms of four distinct phases: mitigation, preparedness, response and recovery. The aim of this conceptual framework is to guide managers through the main steps that need to be taken in each phase. This framework highlights the prevailing tendency in organizations to favour a high, ongoing level of risk reduction (mitigation) and response capability (preparedness). This section also includes a set of questions for assessing your particular organization's state of preparedness.

Crisis and emergency management is an integral part of the responsibilities of federal public service managers in Canada. In practice and depending on the circumstances, any branch of any federal department may be called upon to manage a crisis or emergency. That is why it is essential for managers to know their organization's obligations so as to better prepare for and react to potential crises and emergencies. **Section 3** provides an overview of the legal framework and policies related to crises and emergencies in the federal government context. This section also highlights the particular obligations of federal departments and agencies with respect to the four phases of the crisis and emergency management process.

Crisis and emergency management often involves collaboration between federal and outside organizations. In such a context, the key to a successful response basically lies on the ability of the stakeholders to coordinate efforts with respect to operations and communications. **Section 4** of the guide describes in greater detail the roles and responsibilities of the main actors who could be involved in the response phase in the federal context. The section also explains the various levels of coordination and interoperability between actors that could be required depending on the nature of the crisis or emergency.

Section 5 covers the main lessons that have been drawn from the experience of Public Service managers in various past crises. On the basis that crisis management requires prior action to mitigate and prepare for an eventual crisis, this section proposes a number of key considerations that managers should bear in mind in the response and recovery phases.

Past experience of crises and emergencies involving the Government of Canada has shown that communication can become a particularly complex challenge and can entail particularly serious consequences for the government. Breaks in the channels of communication with both the internal and external audiences can create confusion, thereby making it virtually impossible to keep on top of the situation. It is therefore necessary to manage communications at all stages of crises or emergencies – before, during and after. **Section 6** deals with the standard components of communication planning: strategy, audiences, designated spokespersons, and media relations.

THE ESSENTIALS OF CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT

SECTION 1

What is Crisis and Emergency Management?

Crisis and emergency management is a dynamic process that starts long before the critical event breaks out and continues well beyond its conclusion. The process involves a proactive, a reactive and a reflective component. Each stage in a crisis or emergency entails specific challenges for managers and requires a different approach according to the particular phase in question. Since crises and emergencies frequently occur as a result of factors other than an unforeseen event, it is often possible to spot crisis situations ahead of time without waiting for the "roof to cave in." Small forewarnings can indicate that it is time to take mitigating activities that may even succeed in pre-empting the crisis or emergency. However, if a critical event does occur, one needs to be able to respond to contain the damage, undertake recovery and draw the required lessons to reduce the risk of recurrence. In short, the management process is integrated so as to operate before, during and after a crisis or emergency. Section 2 provides further explanation of the four main stages of crisis and emergency management which are: 1) mitigation, 2) preparedness, 3) response, and 4) recovery.

What is an 'Emergency' and What is a Crisis?

The words, "emergency" and "crisis" are often used interchangeably in the media and even within the Government of Canada. That is why it has become useful to make a distinction between emergencies and crises from the Public Service's point of view. The Treasury Board Secretariat defines emergencies and crises as follows:

"An 'emergency' is an abnormal situation that requires prompt action, beyond normal procedures, in order to limit damage to persons, property or the environment."

"A 'crisis' is a situation that somehow challenges the public's sense of appropriateness, tradition, values, safety, security or the integrity of the government."

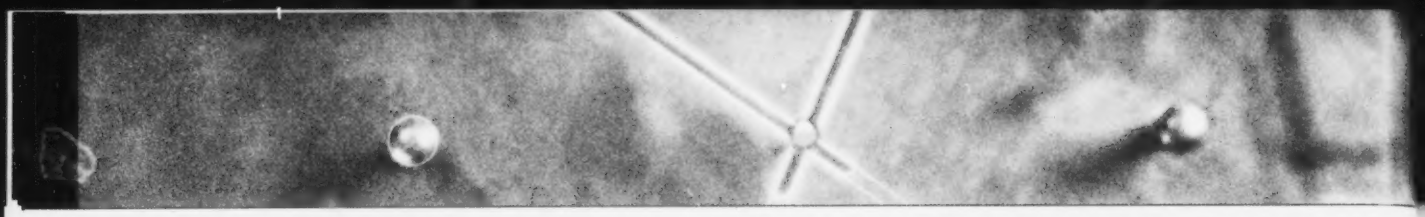
Emergencies and crises share several characteristics in management terms, including the need to be proactive and coordinate a vast network of operations and communications.

The management of emergency situation involves having to deal with the problematic consequences of situations like a natural or man-made disaster. In such circumstances, the primary objective of emergency communications is to ensure an uninterrupted flow of information to the audiences affected in order to reduce risks and minimize fear or undesirable anxiety. Moreover, an emergency can turn into a crisis if it appears that the government is not in control of the situation. For example, the recent SARS epidemic (emergency) raised important questions about the effectiveness of the federal government's public-health monitoring measures (crisis).

On the other hand, crises do not always begin with an emergency and do not necessarily represent a serious threat to human life or property. Crises can be triggered simply by apparent failures in policies, regulations or programs, as, for example, in the crisis surrounding the management of grants and contributions at Human Resources Development Canada in 2000. In a government context, it is necessary to understand that crises are largely based on perception of a problem, regardless of whether the problem is real or only apparent. As the Privy Council Office points out, a situation degenerates into a crisis when it is designated as such by the media, Parliament, or by powerful or credible interest groups. In the final analysis, a crisis occurs: 1) when the government's attitude appears too oppressive, self-interested, discriminatory or unprepared, or 2) when it is felt that the government is not doing enough. Needless to say, all government operations are susceptible to crisis. That is why the aim of crisis communications is to coordinate the flow of information and opinions to the target audiences in such a way as to maintain and restore the government's credibility and integrity.

Table 1 - Features of Crisis and Emergency Management

TYPE OF INTERVENTION	POSSIBLE CAUSES	EXAMPLES	CHARACTERISTICS
Emergency management	• Natural catastrophes • Man-made disasters • Epidemics • Accidents • Terrorism • War • Sabotage • Cyber-attack • Breakdown or major failure of computer systems • Interruption of services to the public	• Canada Customs and Revenue Agency – Canada – US Border Security in Response to September 11, 2001 • Transport Canada – Shutdown of airspace in response to September 11, 2001 • Citizenship and Immigration Canada and the Canadian Red Cross – Kosovar Relief Operation Parasol (1999) • Treasury Board of Canada, Secretariat – Code Red and Love Bug Hacker Incident (2002)	• Focuses on the consequences of the problem • The situation or problem is broad in scope • Complex repercussions possible on public institutions (risk of a crisis) • Requires extensive mobilization and coordination with regard to management of operations and communications • Focuses on limiting physical harm to individuals and damage to property or the environment
Crisis management	• Error of judgement (politician and/or public service) • Identified failures in policies, programs and regulations • Rumours • Damage to reputation • Mismanagement of an emergency	• Human Resources Development Canada – Management of Grants and Contributions (2000) • Department of National Defense – Somalia Affair (1993) • Department of Fisheries and Oceans – Mussels Crisis (1987) • Health Canada and the Red Cross – Tainted Blood Crisis (1998)	• Focuses on fundamental questioning of a problem (real or perceived) • The scope of the problem is very extensive • Loss of trust in public institutions • Requires extensive mobilization with regard to management of operations and communications • Focuses on restoring trust and on seeking a consensus



Why is Crisis and Emergency Management Important?

Crises and emergencies are inevitable and tend to multiply and become more complex:

- Crises and emergencies happen all the time and are inherent in all large organizations. The past has shown that it is not a question of knowing whether an organization will experience a crisis or major emergency, but rather one of knowing when this will take place, how serious it will be, and to what extent the organization itself will be prepared. For approximately 20 years, public and private organizations have increasingly come to rely on technology to support their communication, information and service-delivery systems. This factor has resulted in crisis and emergency management becoming more complex and systematized, even though this type of response existed well before a name was put to it. Thus, when an organization's systems stop working, we become practically helpless — hostages, as it were, to our own tools. Now, more than ever before, a catastrophe can upset the delicate balance of an organization and precipitate it down a slippery slope. Modern environment has increased tenfold the impact of work interruptions.

Crises and emergencies can be managed but you have to be well prepared:

- Crises and emergencies are different from routine action. In crises and emergencies, managers and their employees are often required to perform novel and unfamiliar tasks. Every procedure, priority, and assignment of work or resources is altered. Moreover, crises and emergencies generally involve close collaboration with various organizations that we do not normally deal with. When an organization is in the heat of the action, there is very little time to discuss who will be responsible for managing the crisis or emergency. That is why, like any other management challenge, we have to generally anticipate and prepare for crises and emergencies — in other words, we have to agree ahead of time on what current responsibilities and procedures to follow in cases of crises or emergencies. Experience has shown that crises and emergencies are handled much more effectively when the organization concerned is well prepared.

- Crisis and emergency management also call into play the strengths and weaknesses of learning organizations, pointing up the need for the organization to deal with its weak points and thereby become less vulnerable. Organizations must also be capable of "imagining the unthinkable," "thinking outside the box," and preparing for as many scenarios as possible. The example that comes most readily to mind and which is generally considered as the starting point for modern crisis management is what happened to the Johnson & Johnson corporation when it was forced to react to a series of Tylenol-linked deaths in fall 1982. At the time, this type of product-tampering was unimaginable, but since then the company has changed its packaging and method of manufacturing. The way in which this situation was handled by Johnson & Johnson management — with candour, honesty and a concern to ensure its customers' safety — has become a benchmark in terms of effective crisis management and is often cited in management texts. One of the consequences of the incredible events of September 11, 2001 is that we are now better prepared to imagine previously unthinkable threats to our organizations.

Crises and emergencies are part of a manager's responsibilities:

- Crises and emergencies constitute an integral part of a federal public service manager's responsibilities. At some time or other, every department or departmental directorate may find

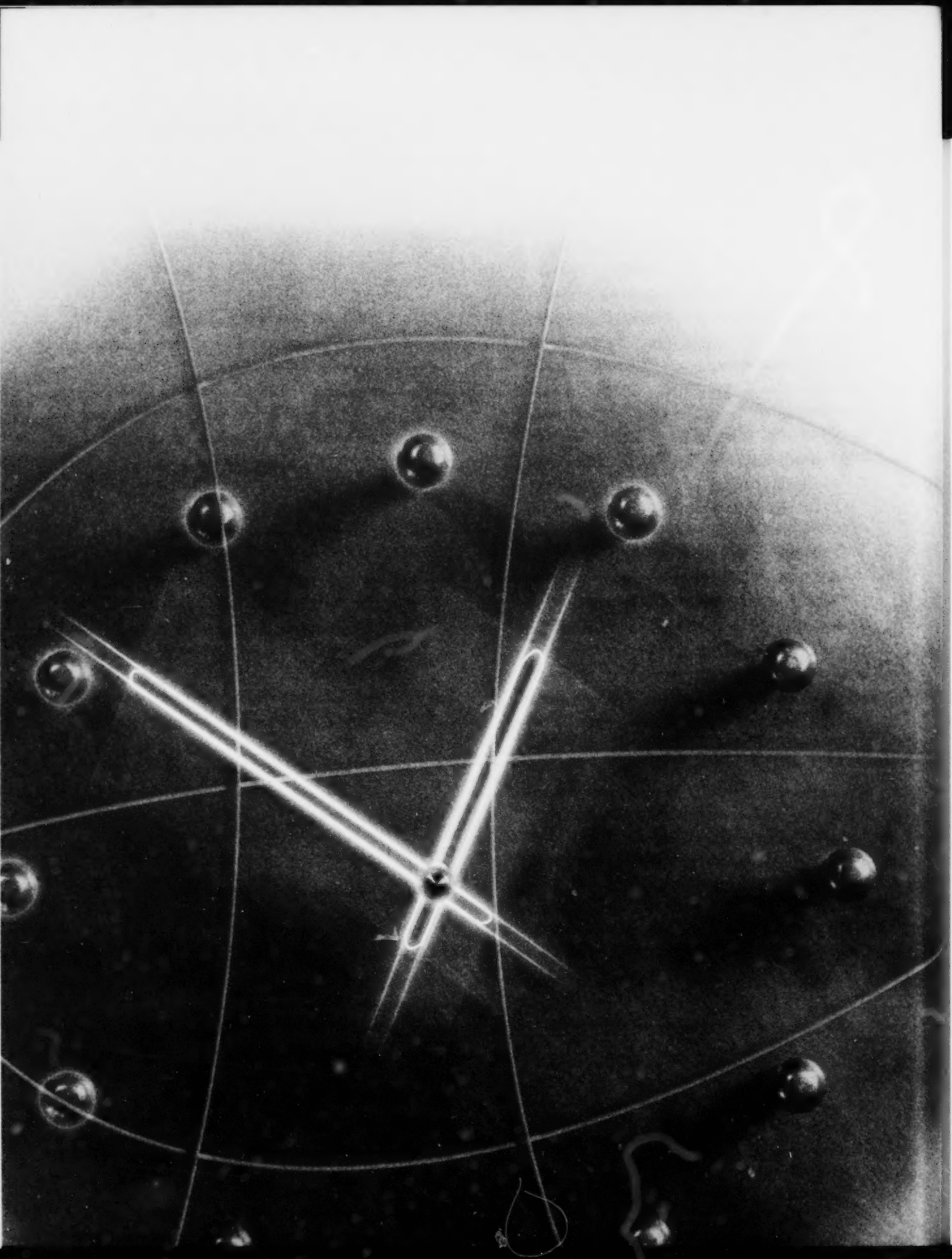
itself having to manage a crisis or emergency. Indeed, a crisis or emergency may get considerably worse if it seems, even just for an instant, that confusion reigns within the organization and that "no one is at the controls." A crisis or major emergency places an organization on a "double-edged sword." The organization's credibility and even your own may be at risk if you are ill-prepared and, as a result, do not manage the crisis or emergency properly. On the other hand, if the crisis or emergency is effectively handled, the repercussions for your organization can be extremely positive. The word "crisis" in Chinese is "wei-ji," a term that refers to both the dangers and opportunities that a potentially negative situation can represent. We do not want crises to occur and make every effort to try and avoid them; on the other hand, it is possible to take advantage of the situation and enhance our organization's image by the way we handle them.

Reaction to Crises and Emergencies

Crises and emergencies may often involve natural human reactions of surprise, denial, anger and or fear. How an organization handles the emotions will determine how the organization deals with the crisis or emergency itself. The fight or flight syndrome can only be overcome by internal trust. With internal mistrust, the stage is set for recrimination, panic and collapse. When the climax of a crisis or emergency arrives, the prevailing attitude should be deliberation, consensus and confidence. The emphasis should be on understanding, on explaining the facts and on redirecting events.

Qualities of good managers in emergencies and crises:

- perceptive
- intuitive
- knowledgeable in one or more fields
- able to take on additional responsibilities
- able to think clearly
- decisive
- calm under pressure

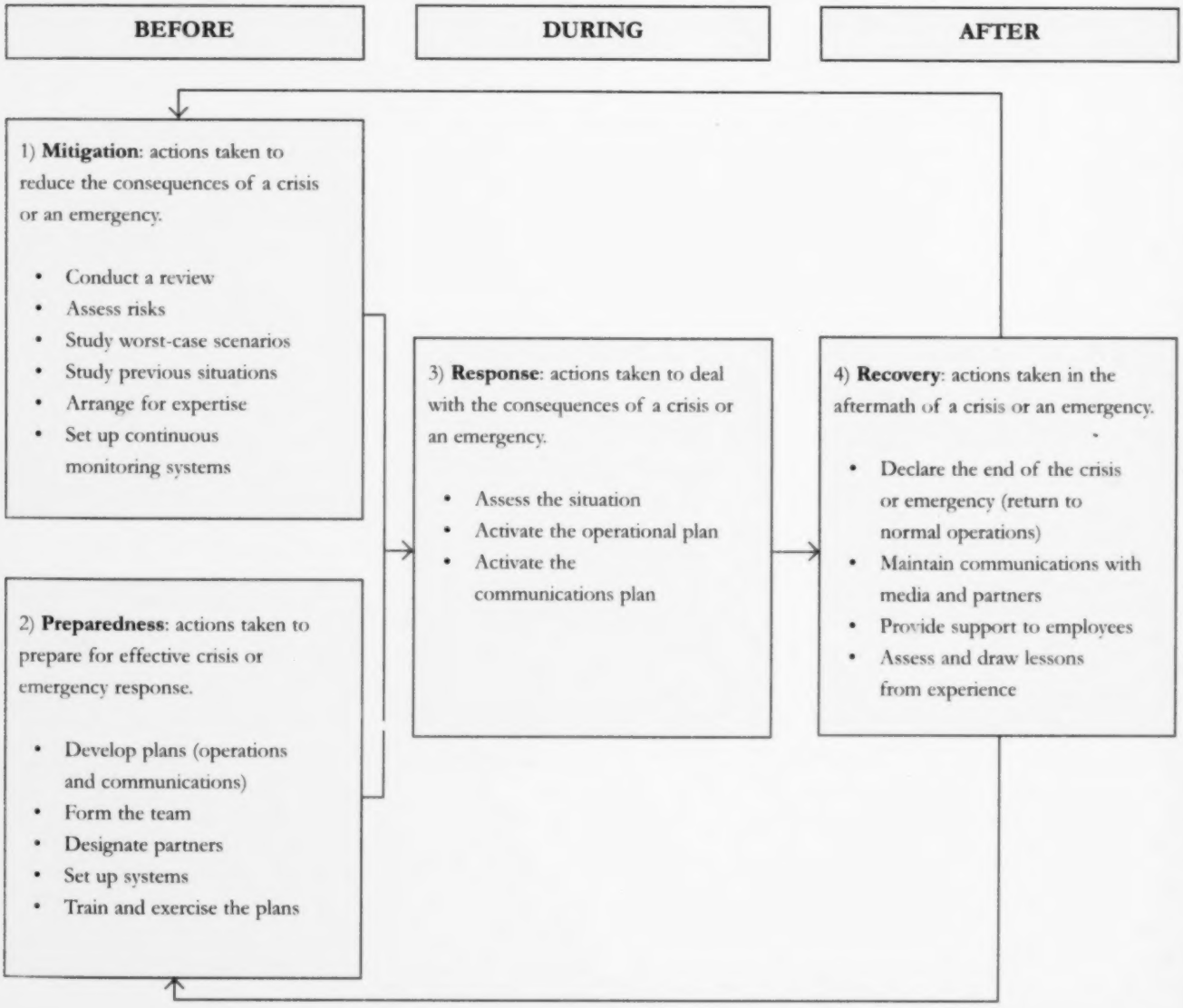


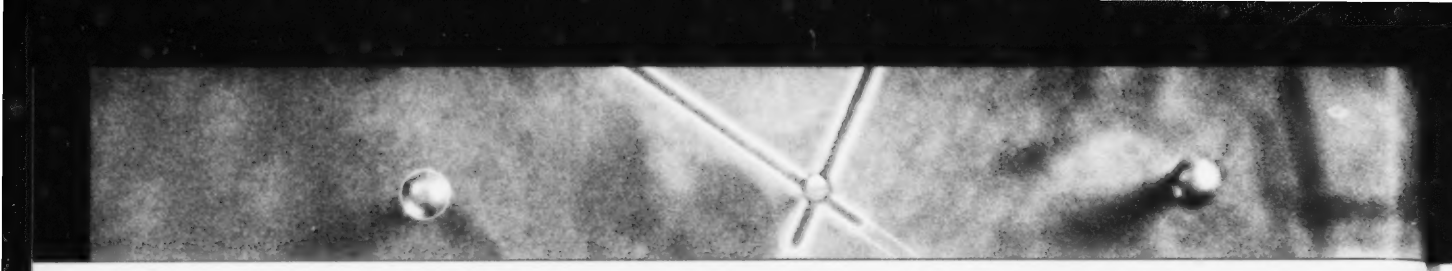
THE PROCESS OF CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT

SECTION 2

This section provides a conceptual framework to help managers improve their understanding of the main phases of the crisis and emergency management process. Drawing on the most recent literature on the subject, the framework is based on an integrated process made up of four phases: mitigation, preparedness, response and recovery. This process reflects the current tendency in organizations to favour a high, ongoing level of both risk reduction (mitigation) and response capability (preparedness). Managers are called upon to act according to the main actions prescribed for each phase in the process.

Table 2 - The Process of Crisis and Emergency Management


BEFORE
DURING
AFTER
1) Mitigation: actions taken to reduce the consequences of a crisis or an emergency.
• Conduct a review
• Assess risks
• Study worst-case scenarios
• Study previous situations
• Arrange for expertise
• Set up continuous monitoring systems
2) Preparedness: actions taken to prepare for effective crisis or emergency response.
• Develop plans (operations and communications)
• Form the team
• Designate partners
• Set up systems
• Train and exercise the plans
3) Response: actions taken to deal with the consequences of a crisis or an emergency.
• Assess the situation
• Activate the operational plan
• Activate the communications plan
4) Recovery: actions taken in the aftermath of a crisis or an emergency.
• Declare the end of the crisis or emergency (return to normal operations)
• Maintain communications with media and partners
• Provide support to employees
• Assess and draw lessons from experience



Mitigation Phase

The mitigation phase includes actions taken to reduce the consequences of a crisis or an emergency. The mitigation activities aim at identifying and anticipating at best possible crises and emergencies. They consist in identifying the vulnerabilities of the organization and in taking proactive measures on the latter. Managers should refer to the *Integrated Risk Management Framework* to conduct mitigation activities which consist in:

- conducting a review (identification or risks and critical situations);
- assessing the risks (risks that are most likely by order of importance);
- studying worst-case scenarios (scenario analyses and forecasting models);
- studying previous situations (retrospective review of similar crises and emergencies);
- arranging for expertise (identify specialists required for potential crises or emergencies);
- setting up continuous monitoring systems.

It is generally accepted that it is impossible to totally prevent crises and emergencies. Nonetheless, continued efforts to anticipate crises and emergencies increase the likelihood of avoiding the consequences. Mitigation activities are essential to guide and put forward the activities at the preparedness stage.

Preparedness Phase

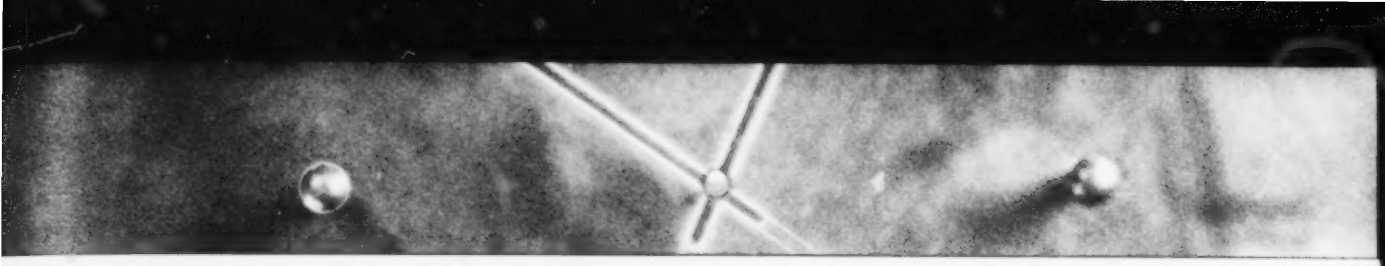
The preparedness phase includes actions taken to prepare for effective crisis or emergency response. The preparedness activities consist in planning, both in terms of operations and communications, the main parameters of the response, the administrative modalities, the resources required as well as training and exercising the plans.

Planning (operations and communications)

Crisis and emergency management involves the development of two types of plans: operational and communications. The operational plan is the framework document that contains all of the information that managers will need to effectively manage crises or emergencies. In other words, the plan must provide guidelines to be followed in such situations. When managers design the plan, they should avoid making it too long or complicated. When a crisis or emergency strikes and the tension level is at its highest, there is no time to waste in looking through a voluminous plan full of narrative. The goal is to compile a document that contains all of the information managers will need to effectively manage crises and emergencies. An operational crisis plan should include the following basic components:

- a definition of crises and emergencies covered in plan;
- command structures, e.g. the management team, lead-agency responsibilities, relationships with other departments or agencies, and headquarters;
- administrative policies and procedures necessary for activating and facilitating decision making during the crisis or emergency;
- facilities (crisis or emergency management centre and logistics).

It is necessary to develop a communications plan to go along with the operational plan. The communications plan provides strategic guidelines and tactics that are necessary before, during and after crises or emergencies. The plan will help all responders to have the same terms of reference and reactions during the response. The communications plan also determines the designated spokespersons, the target audiences, the facilities and training needs. Section 6 provides in more details the typical elements of crisis and emergency communications planning.



Establishing a Response Team

The response team assembles the organization's employees who may be called upon to manage a crisis or emergency. Such a team usually comprises key individuals in the organization, bearing in mind their areas of specialization and expertise. The roles and responsibilities of each team member can be defined and the powers assigned to the team can be specified in the operational plan.

Designating Partners

The designation of partners implies the establishment of early contacts between the lead department and partner organizations that will provide support during the response. The lead department should share its crisis or emergency management program and harmonize it with partner organizations. The relationships and agreements established with partners prior to crises or emergencies could help significantly to improve the coordination of response.

Setting up Systems

Systems include all the resources that will be necessary to ensure that crisis or emergency operations function smoothly, i.e., infrastructure, technology and human resources. A lack or insufficiency of one of these factors may contribute to paralyzing the action taken by the response team. It is therefore necessary to ensure in advance that these resources are available and that the equipment works. Here are some examples of the response resources required:

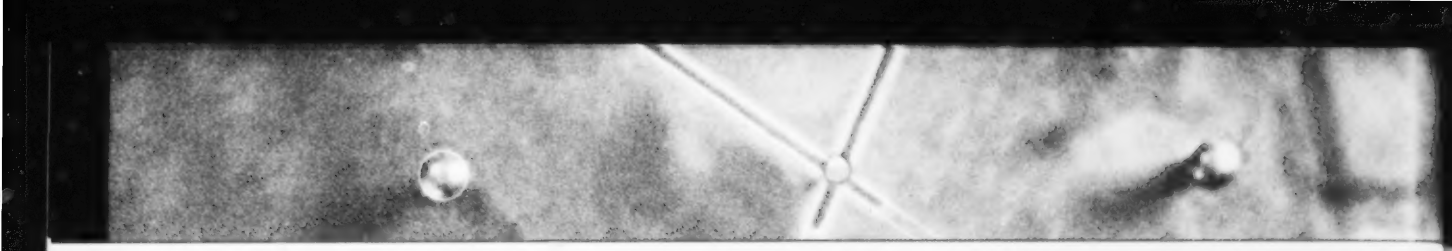
- facilities (crisis or emergency management centre);
- communication equipment (telephone lines, fax machines, 1-800 line, cellphones, computer networks, teleconference capability, computers, recorder, and so on);
- back-up equipment and premises;
- support personnel (especially the clerk that assigns each of the team's actions).

Training and Exercising the Plans

The plans may turn out to be useless and ineffective if it is not tested. In itself, it can give managers a false feeling of security concerning the state of their organization's preparedness. To avoid the "paper plan" syndrome, the plans need to be periodically tested and the response team and their support personnel need to receive appropriate training. Although a small-scale or large-scale simulation exercise can be carried out, it is highly recommended that senior management be involved in the exercise itself, since they are the ones that will order the activation of the plans and related measures in a crisis or emergency. Training and exercise mainly help to:

- maintain an appropriately high level of awareness;
- familiarize personnel with the plans (operations and communications);
- make sure that all personnel involved know their role in the plans (roles and responsibilities);
- familiarize personnel with the mechanisms, equipment and procedures required to implement the plans;
- convert abstract plans into concrete actions;
- provide an opportunity to ask questions and express concerns.

Each simulation exercise should be followed by a debriefing session that brings out what worked and what did not. This type of session provides an opportunity to recalibrate the plans and reassess the responsibilities that the organization's personnel and partners would take on in a real crisis or emergency.



Response Phase

The response phase includes actions taken to deal with the consequence of a crisis or an emergency. The response activities are put forward to take control and contain negative impacts. It should be understood that the response activities are iterative or simultaneous because of the uncertainty surrounding crises or emergencies. The response will require a complex level of coordination of operations and communications depending on the nature of the crisis or emergency. Sections 4 and 5 provide more details on the issue of coordination and the lessons learned during the response phase. The main activities of the response phase follow:

Assessing the situation

The assessment of the situation consists primarily in assembling information on the crisis or emergency and determining the reliability of information sources. This initial step helps assessing the scope of the problem and determining the lead department. The concerned level of authority authorizes the activation of the operational and communications plans if it deems necessary.

Activating the operational plan

The activation of the operational plan initially implies setting up the designated team to manage the response. It is usually accompanied by contact with federal and external partners to re-examine the problem and establish response priorities. The lead department quickly puts forward short-term solutions to contain damages and reduce danger, and pursues to seek long-term solutions.

Activating the communications plan

The activation of the communications plan will initially consist in quickly preparing the official position of the lead department. The initial activities will involve:

- determining how interested the media could be in the situation;
- choosing and informing the designated spokesperson;
- drafting and coordinating the transmission of the government's message; and
- preparing what the media needs.

The response to the media will recognize and explain the scope of the problem and reassure the public that immediate measures are deployed to contain the situation. The lead department will maintain continuous communications with its internal and external audiences throughout the response phase in order to provide updates and share all appropriate information.

Recovery Phase

The recovery phase consists of the various types of action taken in the aftermath of a crisis or emergency. Recovery activities include:

- An official declaration that the crisis or emergency is over;
- Keeping in touch with the media and partner organizations;
- Providing support to employees;
- Assessing organizational learning (lessons learned).

The return to normal operations requires an official statement to the effect that the crisis or emergency is over. Although the situation gradually disappears "into the woodwork," the department concerned needs to maintain contact with the media and its partner organizations. This makes it possible to take stock of progress achieved in terms of implementing the long-

term solutions identified during the response phase. Particular attention should also be paid to supporting the organization's employees who could be suffering from stress or extreme fatigue as a result of the crisis or emergency.

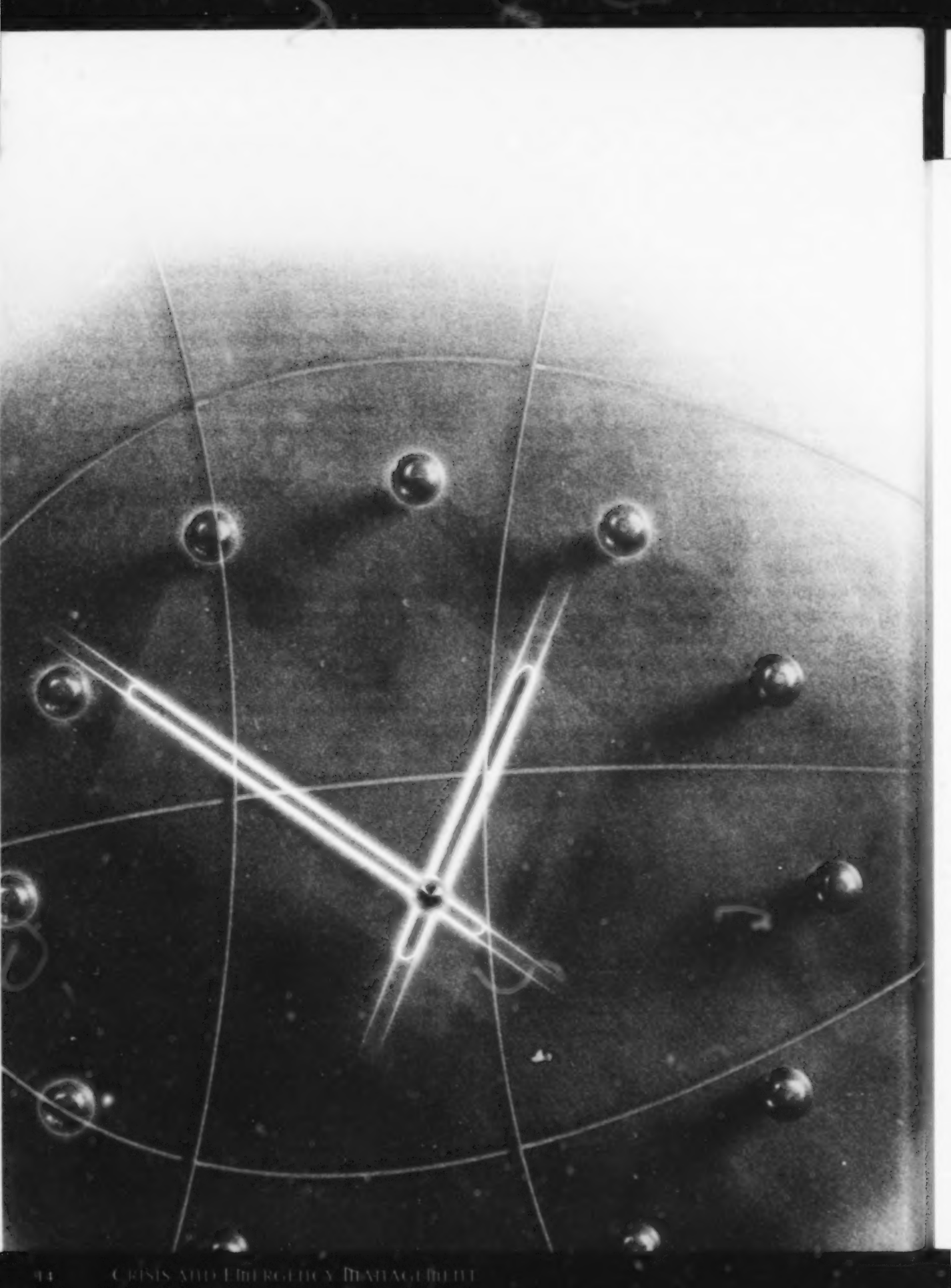
Lastly, the recovery phase should also include a process of organizational learning to assess the lessons learned from the experience. Crises or emergencies can have positive or negative effects on both the professional and public image of an organization. In either scenario, the organization concerned might be tempted to overlook the reflective component of crisis and emergency management. On the one hand, an organization that has just successfully emerged from a crisis or emergency might believe that it is now ready to overcome all other similar situations. On the other hand, other organizations that have barely survived a crisis or emergency may find it extremely difficult to look back and try to draw what must be painful lessons from the experience. Conscientious organizations will seize the opportunity to conduct a formal review and carefully examine, without assigning blame, what worked well and what did not. Such organizations will place the emphasis on improving their organizational ability to anticipate and prepare for other crises and emergencies in the future.

Questionnaire on Your Organization's Preparedness

In responding to the following questions, managers can assess broadly their organization's capability to respond to crises and emergencies. The questions are intended to identify the strengths and weaknesses of organizations regarding the activities to put forward in the stages of mitigation, preparedness, response, and recovery:

1. Does your organization have a corporate vision for crisis and emergency management? What is it? Does it address the various phases?
2. Has the proper planning been done regarding who will be involved in each of the phases of crisis and emergency management?
3. List the actual capabilities that your organization has in each area, as well as plans to improve your organization's capabilities.
4. On which phase(s) are the majority of your organization's crisis and emergency management efforts concentrated?
5. On which phase(s) is there a shortage of crisis and emergency management efforts?
6. What kind of attention and rewards do people receive when they contribute to each of the phases?
7. Are there phases for which employees' responsibilities and rewards could be increased or improved?
8. How well does your organization plan for all four phases?
9. What barriers keep people from planning all four phases?
10. How could these barriers be overcome?

Source adapted from: Ian I. Mitroff and Christine M. Pearson, *Crisis Management. A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis-Preparedness*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.



OVERVIEW OF THE LEGISLATIVE FRAMEWORK AND POLICIES

Managers must be on the lookout for the legislation and policies that pertain to crises and emergencies, since it is this framework that serves as the basis for setting the rules of conduct and laying the groundwork for action. A thorough knowledge of your organization's role and responsibilities will help to orient implementation of steps during the mitigation and preparation phases of the process and also make the response phase easier when a crisis or emergency actually occurs. However, it is essential to point out that, in some cases, the legislation and policies presented apply to all federal departments and agencies, whereas, in other cases, they only apply to the particular areas of jurisdiction of certain departments or agencies.

Table 3 - Overview of the Legal Framework and Policies

CRISES
Legislative framework and policies
Enabling statutes of departments and agencies
Legislation and regulations (full or partial responsibility)
Regulations, programs and policies of sector hit by crisis
EMERGENCIES
Legislative framework and policies
Emergencies Act (1988) *Emergency Preparedness Act (1988)* *Anti-Terrorism Act (2001)* *Public Safety Act, 2002* *Federal Policy for Emergencies (1995)* *Government Security Policy (2002)*

Common Policies
Integrated Risk Management Framework (2001)
Communications Policy of the Government of Canada (2002)

Legislative Framework and Policies Governing Crises

Legislation

Managers must have a thorough knowledge of two types of legislation pertaining to crises, i.e. the enabling statutes of their department or agency, and legislation and regulations for which their department or agency is wholly or partially responsible. The enabling statutes of government departments and agencies define the powers of public organizations and thus help to define their mandate. The number of statutes and regulations for which a department or agency is responsible can vary widely from one organization to the next. Managers need to be fully aware of their organization's obligations and responsibilities before a crisis arises. A wise manager will be able to ascertain more rapidly whether his/her organization must act as the lead department for the management of a crisis that appears to be escalating. Consequently, the implementation of response activities will be made easier.

Relevant Policies

As we emphasized earlier, the crises facing public service managers usually concern their day-to-day responsibilities, e.g. the implementation of programs, the administration of regulations or the interpretation of policies. Potential crises cover the entire range of a public organization's areas of activity. However, there is no clear government policy that requires managers to maintain operational plans for crises, as is the case for emergencies. This does not prevent managers from implementing operational plans covering their organizations' most vulnerable areas of activity. As noted below, the *Integrated Risk Management Framework* and the *Communications Policy of the Government of Canada* are valuable tools to bolster the mitigation and preparedness activities for potential crises.

Legislative Framework and Policies Governing Emergencies

Emergencies Act and *Emergency Preparedness Act*

The *Emergencies Act*, adopted by the Canadian Parliament in 1988 in conjunction with the *Emergency Preparedness Act*, replaced the *War Measures Act* with respect to national emergencies. In addition to empowering the federal government to intervene in national emergencies, the Act also specifies which situations are deemed to be national emergencies. There are four kinds of emergencies, i.e. public welfare emergencies, public order emergencies, international emergencies, and war emergencies. The Emergencies Act fully protects the rights and freedoms of Canadians in these emergencies and also provides for reasonable compensation for any loss or injury resulting from its application.

The *Emergency Preparedness Act* makes all departments and agencies of the federal government of Canada responsible for developing and coordinating programs for dealing with emergencies. The Act sets out the responsibilities of all federal ministers with regard to emergency preparedness in their areas of accountability. It also takes the interests of the provinces into account by providing for federal assistance in case of emergencies at the provincial level. Moreover, the Act sets out the responsibilities of the minister responsible for emergency preparedness and those of the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP), the agency for which the minister is responsible.

Anti-Terrorism Act and *Public Safety Act, 2002*

In the wake of the September 11, 2001 terrorist attack, the Government of Canada adopted a twofold anti-terrorism plan, the first part of which, *the Anti-Terrorism Act*, received royal assent in December 2001. In

particular, the Act stipulates measures aimed at dissuading, defeating, identifying, prosecuting, indicting and punishing terrorists. It also makes provision for new investigative tools for the departments that administer the Act and national security agencies that allow them to collect information on terrorist groups and take action against them. The *Anti-Terrorism Act* also introduces rigorous measures aimed at protecting the rights and freedoms of Canadians.

The second component of the government's anti-terrorism plan is the *Public Safety Act*, 2002, or Bill C-17, tabled in 2002. The draft legislation will eliminate shortcomings in the federal legislative framework respecting public security and protection. The Act will significantly bolster the federal government's ability to prevent terrorist attacks, protect Canadians and react rapidly to major threats. It is of particular interest to managers responsible for combatting terrorism and ensuring national security. The legislation contains provisions that allow federal government departments and agencies concerned with combatting terrorism and ensuring national security to more efficiently exchange essential information and coordinate their work. Moreover, it calls for the smoother flow of information between Canada and its international partners in order to prevent terrorism and protect public security.

Federal Policy for Emergencies

The *Federal Policy for Emergencies* (1995) stems from the *Emergencies Act* (1988) and the *Emergency Preparedness Act* (1988) and centres on the basic principle that emergency preparedness must be integrated at all levels of government and among all responders. It encourages collaboration and the coordination of the efforts of everyone concerned.

The federal government advocates the decentralization of emergency preparedness planning in order to take advantage of each federal government department's skills, resources and regulatory tools. Moreover, the federal government automatically assumes leadership in all emergencies that are under its jurisdiction. Practice in Canada, in keeping with the country's constitutional and legal system, calls for individuals to first assume responsibility for acting in an emergency and to be aware of the appropriate measures to ensure their security. Various levels of government only respond as their skills and resources are required to control the situation and mitigate its impact. Responsibility starts with the individual, then shifts to the municipality and the province or territory. The province or territory must officially request federal government response. The Government of Canada only acts when asked to do so or when the situation clearly affects one of its areas of jurisdiction or in the event of a national emergency.

If federal government response is necessary, the government can designate a government department to assume responsibility for coordinating its response overall. This role is usually assigned to the department whose usual responsibilities are most closely linked to the circumstances surrounding the catastrophe. Federal government response is usually directed and monitored by the provincial government concerned or, in a situation that falls essentially under federal jurisdiction or in a national emergency, in close collaboration with the provinces.

Government Security Policy

The *Government Security Policy* (2002) prescribes the application of safeguards to reduce the risk of harm, supports the national interest and the Government of Canada's operational objectives. It is designed to protect employees, preserve the confidentiality, integrity, availability and value of assets, and assure the continued delivery of services. Since the Government of Canada relies extensively on information technology (IT) to provide its services, this policy emphasizes the need for departments to monitor their electronic operations. Deputy heads are accountable for safeguarding employees and assets under their area of responsibility and for implementing this policy. Departments are required to carry on mitigation activities (threat and risk

assessment) and preparedness (emergency and continuity plan). The requirements of this policy support other governmental measures related to emergency management.

Common Policies

Integrated Risk Management Framework

The *Integrated Risk Management Framework* (2001) provides an organization with a mechanism to develop an overall approach to manage strategic risks by creating the means to discuss, compare and evaluate substantially different risks on the same page. The policy covers the organization overall and the entire array of risks that the organization faces, from a strategic, operational, financial, human resources, legal, health, security and environmental standpoint and as regards its reputation. Deputy Heads, senior officers, managers and all employees are called upon to play an important role in establishing an integrated risk management function. The framework is an essential tool to carry out mitigation activities.

The purposes of the *Integrated Risk Management Framework* are to:

- provide guidance to advance the use of a more corporate and systematic approach to risk management;
- contribute to building a risk-smart workforce and environment that allows for innovation and responsible risk-taking while ensuring that legitimate precautions are taken to protect the public interest, maintain public trust and ensure diligence;
- propose a set of risk management practices that departments can adopt, or adapt to their specific circumstances.

Communications Policy of the Government of Canada

The *Communications Policy of the Government* of Canada (2002) is designed to ensure that communications throughout the government are properly coordinated and effectively managed. It deals with many important issues, including crisis and emergency communications. It is intended to provide public service managers with guidelines for ensuring that the public receives timely, accurate, objective and complete information about the government's policies, programs, services and initiatives. It indicates that the necessary plans, partnerships, tools and methods must be in place to allow government officials to effectively and efficiently communicate in both official languages during an emergency or crisis. As crises and emergencies often require inter-governmental collaboration, the policy suggests that there be an agreement among governments and their institutions on which government authority will have the lead responsibility for communications during a crisis or emergency. However, where it is unclear which government authority may have the lead in particular circumstances, institutions must seek guidance from the Privy Council Office. In essence, this policy requires departments to complete communications activities for mitigation, preparedness, response and recovery phases.

ROLES AND RESPONSIBILITIES OF RESPONDERS AND COORDINATION

SECTION 4

The intention of this section is to describe, from a federal government perspective, the roles and responsibilities of the main actors who could be involved in crises and emergencies. We will also cover the continuum of coordination and interoperability that is required between these actors so as to ensure effective management of the response phase.

Table 4 - Responders in the Government of Canada

Prime Minister's Office(PMO)
Privy Council Office (PCO)
Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP)
Treasury Board Secretariat (TBS)
Lead Department Minister Response Team • Team leader • Designated spokesperson • Communications • Finance • Policy • Technical services • Legal department • Security
Federal and External Partners

Roles and Responsibilities

Prime Minister's Office

As the head of the federal government decision-making process, the Prime Minister has the power to decide on all measures deemed necessary in crises or emergencies. In fact, experience shows that the Prime Minister usually relies on the decisions of his ministers in crisis and emergency situations, the latter being accountable for all matters under the competencies of their department. Exceptionally and by request of the Privy Council Office (PCO), the Prime Minister's Office (PMO) will issue an executive order when there is confusion or disagreement in the determination of the lead department for the crisis. When the ministerial authority has been established, the decision-making

process revolves around the minister who is supported by the management team in charge of the operations in his department. The minister, PMO and Cabinet are kept abreast of all developments for the duration of the crisis by the lead department.

Privy Council Office

The PCO is primarily responsible for ensuring that the public service effectively supports the Prime Minister. It helps government departments and agencies to effectively assume their responsibilities and ensures overall consultation and coordination. The PCO provides significant support during crises or emergencies. Specifically, it (1) offers advice on the establishment of lead agencies responsible for managing the crises or emergencies; (2) supports and advises the lead agency in managing the crisis or emergency; and (3) coordinates and facilitates the dissemination of information in the government (Office of the Prime Minister, Cabinet and other central agencies).The Consultations and Communications Secretariate of the PCO is the main contact point for lead department responsible for managing a crisis or emergency.

Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness

The Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP) is a civilian organization operating within the Department of National Defence. Its mission is to enhance the safety and security of Canadians in their physical and cyber environments. OCIPEP has a two-pronged mandate:

- to provide national leadership of a new, modern and comprehensive approach to protecting Canada's critical infrastructure - the key physical and cyber components of the energy and utilities, communications, services, transportation, safety and government sectors; and
- to be the government's primary agency for ensuring national civil emergency preparedness for all types of emergencies.

OCIPEP leads the Government of Canada's emergency and business continuity planning. It monitors all threats and emergencies and serves as the focal point for the coordination of the Government of Canada's response and recovery efforts. OCIPEP also enhances the awareness and capacity of Canadians and their communities, businesses and governments to manage risks to their physical and cyber environments.

Treasury Board Secretariat

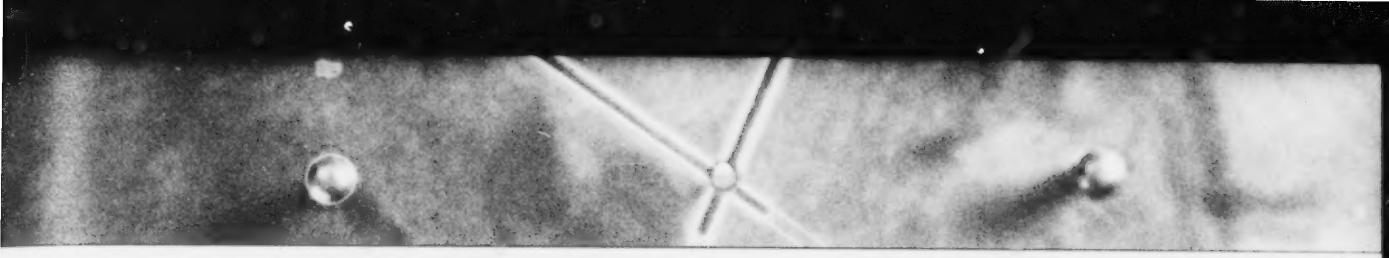
The Treasury Board Secretariat (TBS) plays a supporting role to federal government activities in times of crises or emergencies in the allocation of human, financial, information and technological resources. The TBS could help lead departments and agencies in:

- expediting the allocation of supplementary funds to cover departmental crisis or emergency response expenditures;
- temporarily amending financial administration procedures, regulations or authorities to avoid delay in the urgent provision of federal resources, services or assistance;
- promoting and providing policy guidance to departments and agencies respecting the rapid resumption of essential government services disrupted by any emergency; and
- expediting the approval of provincial requests for disaster financial assistance.

Lead Department

Minister

Given the administrative and technical complexity surrounding crises or emergencies, the minister relies, by and large, on the competency of the department's public servants (i.e. the response team and designated spokespersons) to manage the situation and collaborate with the media. The minister will fulfill his/her obligation to report the response activities of his/her department to Cabinet and Parliament, and could, in some circumstances, exercise more visibility with the media and the public. The response team must therefore



work closely with the minister's office in order to determine and confirm the needs and expectations of the minister.

Response team

The division of the organization affected by the crisis or emergency must have in place a response team that focuses exclusively on the problem until it is solved. The team comprises a leader and all specialists and advisors such as the designated spokesperson, and the heads of communications, finances, and policy. The management team assumes decision-making powers in order to manage the response. The response team's authority and the team members' roles and responsibilities are usually determined in advance in the crisis or emergency management plans.

Partners (federal and external)

Crisis and emergency management necessarily implies close collaboration between the lead department and various stakeholders. Depending on the circumstances surrounding the crisis or emergency, partners can include supporting federal departments, provincial and municipal bodies, and non-governmental organizations. The lead department should normally establish contacts with federal and external partners during the mitigation and preparedness activities.

Coordination and Interoperability During the Response Phase

In view of the large number of actors who could be involved in a given crisis or emergency, coordination and interoperability are key components of an effective response. The level of coordination required will increase depending on the nature and complexity of the crisis or emergency. For instance, the degree of coordination could be increased when an emergency becomes more serious or when the nature of the federal government's involvement needs to change or when it looks as if the emergency is going to turn into a crisis.

Depending on their respective areas of jurisdiction, the various federal departments and agencies are expected to respond immediately and proactively when an emergency occurs or when a potential crisis is identified. In such a context, every departmental or agency employee should immediately signal any problem or serious incident to their immediate superior. Each level of authority must take appropriate action to inform the next higher level of authority who will determine whether other action is called for.

This process will lead to the designation of authority at the most appropriate level. For instance, in the context of the Government of Canada, it is possible to refer to three possible degrees of coordination during the response phase: low, high and very high.

Low degree of coordination: The lead department assumes entire responsibility for the response. The lead department manages the operations and communications (strategy and support) relating to its areas of jurisdiction. In such a context, the coordination involved mainly takes place between headquarters and the regional offices depending on the particular circumstances. The involvement of central agencies or of other federal or external partners is minimal.

High degree of coordination: The lead department assumes entire responsibility for the response. While the lead department manages the operations and communications (strategy and support) during the response phase, it also works closely with the central agencies and both its federal and external partners. In such a context, the PCO or the OCIPEP provides communication-related advice and support to the lead department.

Very high degree of coordination: The PMO or the PCO plays the primary leadership role at the national level and the several lead departments concerned are called on to act in conjunction depending on their particular areas of jurisdiction. These departments manage their own respective operations and support the

communication strategy which is coordinated from the very top. In emergencies, OCIPEP also provides communications support.

Table 5 - Levels of Coordination During the Response Phase

DEGREE OF COORDINATION REQUIRED	FEDERAL RESPONDERS	RESPONSIBILITIES
Low	• Lead department (headquarters and regional offices)	• Lead department manages operations and communications (strategy and support) in its areas of jurisdiction
High	• Lead department (headquarters and regional offices) • Federal and external partners • PCO/OCIPEP	• Lead department manages operations and communications (strategy and support) in its areas of jurisdiction • Federal and external partners support the lead department • PCO or OCIPEP collaborates with the lead department (communications support)
Very high	• PMO or PCO • Several lead departments (headquarters and regional offices) • Collaboration with federal and external partners • OCIPEP	• PMO or PCO directs and coordinates all operations and communications (strategy) at the national level • Lead departments manage the operations within their areas of jurisdiction and support the communications strategy coordinated from the top • Federal and external partners support the lead departments • OCIPEP supports the lead departments (communications support)

CRISIS RESPONSE: LESSONS LEARNED

As a precondition of being able to manage successfully during crises, organizations need to accept that crises are inevitable and that they need to prepare for the "worst case" scenarios. It is essential to proactively forestall crises by accurately pinpointing problems and setting up an effective warning system to detect new situations that could turn into crises. As is true for all major management challenges, you have to prepare by making a plan and setting up a work team that will operate according to clearly understood guidelines. The training and the testing of plans also prepare the main responders to confront the inherent uncertainty and ambiguity in crises. Ultimately, crises challenge us to demonstrate exceptional management and not to be panic-stricken or abandon sound management practices.

The content of this section primarily consists of the main lessons drawn from the past experience of federal public service managers in various crises. Of particular importance are the key pointers that managers need to bear in mind during and after the response phase.

Lessons learned

1) Acknowledge the problem
2) Confirm roles and responsibilities
3) Exercise leadership
4) Consult and set response priorities
5) React and work with the media
6) Ensure ongoing communications
7) Restore normal operations, draw lessons and prevent

Acknowledge the Problem

- Managers must pay close attention to precursors of potentially more serious problems. Previous experience reveals that, when a situation appears to gradually escalate to crisis proportions, information is often lacking, inaccurate or contradictory. For this reason, managers must avoid falling into a trap when initial reports are inaccurate. Managers must bear in mind that perceptions often mirror reality. It is useful for managers to conduct their own research to assess the situation from several points of view in order to perceive it accurately. Moreover, it is important to ensure that your organization is the lead agency as defined by legislation and policy. Managers are urged to consult the appropriate central agencies to obtain advice and validate their organization's authority with respect to the pinpointed problem.

- This initial assessment of the situation will make it possible to determine the possibility of immediate action. In some instances, remedial measures might

suffice. However, if the problem is deemed to be sufficiently serious, managers must not forget that the declaration of a state of crisis and the activation of response activities will seriously affect management and heighten the interest of politicians and the general public. At this stage, the manager must rely on his good judgement when making decisions.

Confirm Roles and Responsibilities

- The roles and responsibilities of the key responders in the event of a crisis should normally be stipulated in the response plan of the lead department. Once the crisis has been confirmed, it is important to immediately establish a management team to oversee the response. The designated members of the response team and spokespersons must suspend their normal activities and devote themselves fully to the crisis. It is essential to ensure that team members are prepared to assume the responsibilities assigned to them.

- The lead department must also confirm its expectations of partner and central agencies to avoid contradictions and misunderstandings that could hamper collaboration and to ensure coherent intervention. Similarly, the response team must inform the minister of the situation and seek to ascertain the minister's expectations. The minister's involvement in resolving the crisis may vary depending on the circumstances.

> Interference by other players in the system must be avoided to prevent the emergence of conflicts and contradictions which usually fuel and prolong damaging parliamentary/media "stories". Other players in the system with a stake in the issue (central agencies, departments or agencies with a related or peripheral interest in the crisis), must be included in the management process from the outset, under a single accountability structure.
>
> *Mussels Crisis, Fisheries and Oceans Canada*

Exercise Leadership

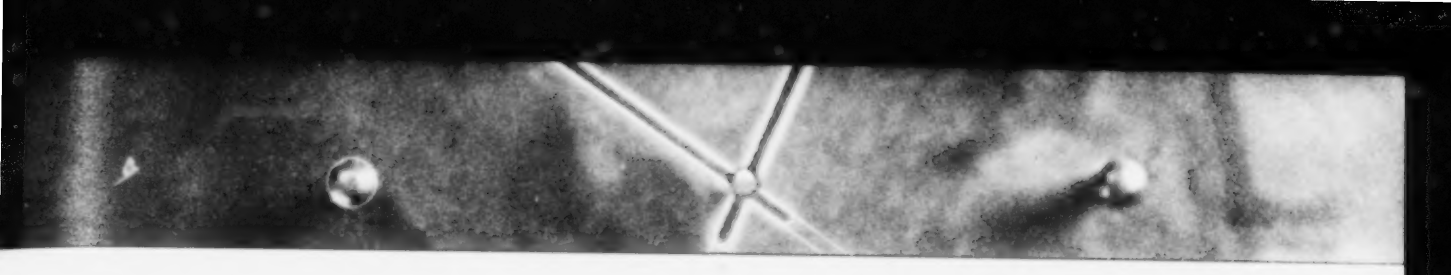
- The leadership style used will be determined by the character of the response team leader and by the imperatives of the crisis itself. Experience has shown that good leaders in crises have been open, positive and flexible, but also decisive and expeditious when they have to be. The leader has to be on the scene and ask the right kind of questions to stimulate thinking and action.

- So-called heroes do not make good crisis managers. The "post mortems" conducted in the wake of a large number of crises in the public and private sectors have shown that the given situation has turned into a crisis (rather than an emergency) because the first hierarchical manager concerned tried to solve the problem himself instead of asking for help. Asking for help should not be seen as a sign of weakness. Indeed, not asking for the help of a specialist when a situation deteriorates could be a mistake that only makes matters worse.

> It is essential to both manage and lead in crises. Leadership is perhaps the key facet. The effective leader is present, visible and curious and sets an example in addition to supporting those who are suffering.
>
> *Member of the Roundtable*

Consult and Set Response Priorities

- Both the federal and external partners supporting the lead department possess information, knowledge and expertise that could help provide a more accurate assessment of the situation. Through a process of ongoing consultation, the lead department needs to gather the facts and require its partners to supply as much relevant information as they can. In this way, those in charge can determine as quickly as possible which elements are known and which are not.



- Ongoing consultation with the federal and external partners makes it possible to determine action priorities and look for both short and longer term solutions. It is especially important for the lead department to communicate and explain the objectives and solutions that have been formulated to all the partners and thereby ensure, in particular, that uniform action is taken in both operations and communications. Although, in practice, a given crisis is managed by the department responsible, this department itself cannot directly look after all aspects of the response phase. The federal and external partners can also have an important supporting role to play in carrying out the various tasks involved in implementing the short and longer term solutions. That is why it is necessary to trust the partners' expertise and abilities in this respect.

React and Work With the Media

- Experience has shown that the first reaction of the main spokesperson was often the one that had the most determining effect on public attitudes. In such cases, the designated spokespersons should already have received suitable training so as to be at ease in front of the media.

- The spokesperson needs to provide an adequate response (i.e., not too extreme) so as to pre-empt other perceptions that might be generated by the crisis. The spokesperson should try to be reassuring and give the impression to the public that the situation is in hand.

- The initial reaction of the lead department is not required to give the impression that all the answers and solutions are readily available. The main thing is to describe the nature of the problem as it is understood at the time and outline the immediate steps the department has taken to rectify it. The relationship with the media should be open and transparent, and should primarily consist of presenting clear, accurate and timely information.

  The information released to the media and the public should be based solely on known facts. This normally helps to reassure or satisfy the pockets of discontent that inevitably emerge in times of crisis and minimize the kind of speculation the media are prone to.

Somes pointers:

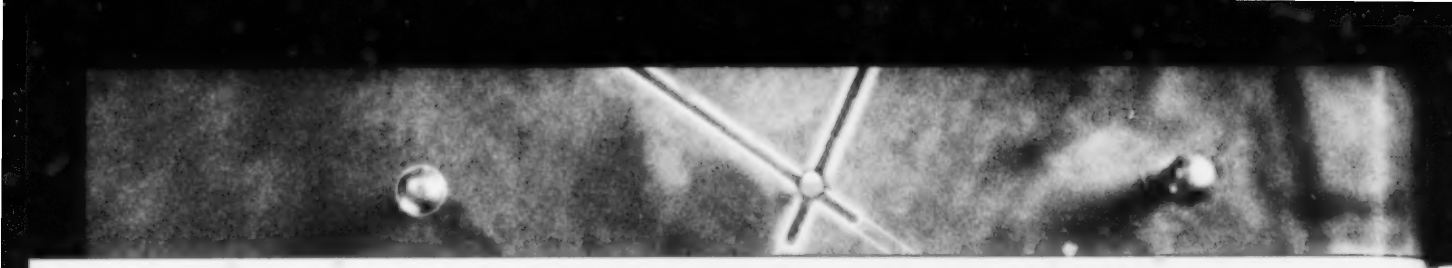
- Take the initiative, make headlines
- Communicate mistakes and deficiencies
- Communicate only confirmed, accurate information
- Remain open and transparent
- Do not be defensive
- Never hypothesize

Never underestimate the potential for criticism and be prepared for it. In releasing the results of the internal audit Human Resources Development Canada expected strong criticism but never expected the virulence of the attack from the Opposition and media. While most accusations eventually proved untrue, myth did become reality in the blink of an eye. The power of outside influences to misinterpret actions (whether intentionally or not) and to set the agenda should never be underestimated.

Grants and Contributions Crisis, HRDC

Ensure Ongoing Communications

- A major portion of crisis management relates to the communication aspect. A well-orchestrated communication program can significantly help neutralize a crisis. Specifically, maintaining a constant, coordinated flow of information can go a long way to dissipating the confusion and uncertainty inherent in crises. That is why it is supremely important that the lead department clearly identifies its target audiences and bases its communications on them.



- What is referred to as internal audiences include the federal partners who will be consulted, informed and fully integrated into the management process during the response phase. It is a fundamental principle to draw on the same source of information used for operations in order to effectively mesh the communication activities aimed at the common target audiences. For the entire period of the crisis, the lead department will designate a primary spokesperson and several backups and these people will be responsible for all oral communication with the media and the general public. This approach ensures that a single, coherent message is communicated to the external audiences.

- The media almost always constitute part of the external audience and represent an important means of transmitting information to the public. However, it would be a mistake to take it for granted that the public receives all its information from the media. The group of external audiences can also include interest groups and strategic partners (e.g., another level of government, NGOs, the private sector, etc). Indeed, enlightened, informed external partners can also have a major influence on public opinion – they can constitute a less obvious line of defence and can even articulate other viewpoints that can help confine the crisis. It is also important for the lead department to consult these stakeholders, keep them regularly abreast of progress and of the various types of action taken.

Restore Normal Operations, Draw Lessons and Prevent

- When a crisis begins to settle down and the organization in charge regains control of the situation, it is necessary to make an official declaration that the crisis is over. For the employees most directly involved in the response phase, crises can entail a very high degree of stress and fatigue. For instance, overall employee morale might be severely affected if virulent attacks have been directed against their organization's credibility. That is why it is necessary not to lose sight of the importance of employees' well-being by keeping them continually informed of developments and providing supporting measures for them both during and after crises.

- However, the return-to-normal also implies the need to continue efforts to implement the long-term solutions identified during the response phase. The end of a crisis always represents an opportunity to fix the root causes of the original problem. In some cases, it is necessary to apply additional resources to prevent the problem from recurring. At the same time, it is also necessary to maintain communication with the external audiences and keep them informed about the progress accomplished so as to rekindle and even restore public confidence in the institutions affected.

- Crises can have a devastating impact on an organization that was ill-prepared, but they can also be an opportunity for the organization to change its image. For example, several organizations have only understood the importance of preparing for crises after being severely tested by one. That is why it is so important to conduct a retrospective analysis of what has taken place and draw the lessons, both good and bad, from it. Organizations that do so are then in a much stronger position to face future crises.

Communications Plan

The scope of most crises and emergencies mean that communications can become complex and unusually loaded with implications for the Government of Canada. Experience shows that information tend to be inaccurate, contradictory, and incomplete during crisis and emergencies (especially at the initial stage). The latter are also continuously changing and there is often breakdowns of normal communication channels. Keeping on top of things can be next to impossible without some kind of guideline. This is where a communications plan comes in; it will give you the strategic and tactical guidance you need before, during and after a crisis or emergency. The communications plan should parallel and support the overall crisis and emergency management plan. It should be developed with the response team, and agreed to by all major players. The communications plan will help all potential responders to have the same terms of reference, and the same reflexes during the response.

A well-developed crisis and emergency communications plan should:

- **Define response strategies that can be implemented when a crisis or emergency occurs;**
- **Assign communications resources and responsibilities;**
- **Outline techniques for defining target audiences and messages; and**
- **Enable communications managers to launch public information and media relations campaigns during a crisis or emergency.**

A good communications plan is built around four basic elements:

- Strategy
- Audiences
- Designated spokespersons (the message)
- Media relations

Strategy

When a crisis or emergency hits, time compresses. You may have only a few hours - or less - to respond to a deluge of requests for the government's position, for more information, for answers about what is being done.

Your public's perception of the government's control of the situation will hinge on communication. You need to be proactive and fast. That means compressing approval stages and cutting through normal procedural red tape.

Strategic planning involves anticipation. Begin by "forecasting" potential crises and emergencies. Information can be gathered from technical and scientific experts, regional personnel, operations and communications managers, parliamentary sources, interest groups, the news media, polls, and available literature. The communications plan should include a list of crises or emergencies you might potentially face.

Then take a look at past crises and emergencies and how they were handled. Here, your sources include situation reports, crisis audits and post-mortems, historical studies, liability assessments, and the production of "worst-case" scenarios. Incorporate the experience garnered from the management of past crises and emergencies into your plan, and update as new experience warrants.

The communications plan should clearly set out your organization's policies, 'procedures' and obligations. It should also outline a hierarchical reporting framework, with sign-off authority stated, keeping in mind the necessity for speeding up the flow of approvals and information.

The plan should specifically describe the communications team that will support the response team. Review the experience available, identity key roles and assign responsibilities. As much as possible, you should identify the specific individuals who will be fulfilling these roles, and provide contact numbers where they can be reached. Backup personnel should also be identified.

The communications plan should recognize and "institutionalize" the principle of the designated spokesperson; you should identify primary and alternate spokespersons and make sure they are onboard and available, with relevant contact information.

Your partners - your strategic alliances - are critical. Government and non-governmental partners are your allies. You should have a resource network in place and identified in your plan. Each region and service should identify its potential crisis and emergency communications partners and integrate them into the planning process.

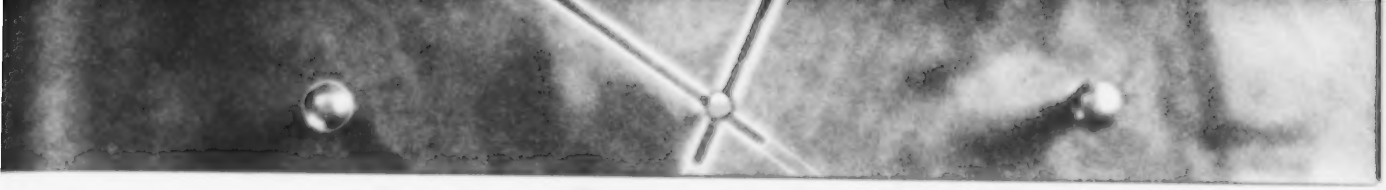
On a practical note, make sure your plan covers "infrastructure": the equipment and facilities you will need, such as telephones, fax lines, a media briefing room, necessary support and back-up systems, etc. Be realistic in estimating what will be required, and pre-plan so you will not be caught without resources.

Make sure your plan includes media monitoring and public opinion tracking. Analyzing public opinion and the media's reporting of a crisis or emergency helps assess the effectiveness of your communications efforts, and aids in strategic positioning and the development of new communications products.

Test your plan and establish a training program to ensure that managers are qualified to perform their duties during a crisis or emergency. Then, conduct drills to test your crisis or emergency communications system. Exercises should be conducted across multiple regions and services, and senior crisis communications managers should share the results of the exercises. Establish performance standards and targets based on the exercises, or revise the plan as necessary.

Audiences

Knowing your audiences is critical. The media will almost always be one of them, but it is certainly not the only one, and may not even be the most important. You should identify all potential audiences in your communications plan. External audiences might include the general public, lobby of special interest groups, scientific communities, the technical press, and strategic partners (e.g. other levels of government, NGO, private sector, etc.). Set up networks and develop contact lists now - so you will not be floundering when a crisis or emergency hits. Prepare for their anticipated



information needs so that you can be proactive rather than reactive in opening up communications channels.

Of particular importance is your internal audience (e.g. the minister, federal partners and your own organization). Governmental and external partners can be available allies. During a crisis or emergency, partners can direct joint communications activities at mutual target audiences. Pay particular attention to their concerns and agendas. Above all, make sure they are consulted, kept informed and included in the management process. Again, if you have established networks before the crisis or emergency hits, this process will be much easier.

A key role of the response and communications team is preparing government positions, as well as the Qs&As for Question Period. Ministers and other politicians are often your most immediate audience. It is your responsibility to understand what they expect.

Finally, a word about an internal audience often overlooked - your own staff. When a crisis or emergency hits, there is a tendency to hunker down. Do not leave your own staff out of the loop - to do so is to encourage speculation and rumours. Make sure they are kept informed so that they can support the crisis and emergency management effort and contribute to the stabilization of the event.

To summarize:

- Identify all potential audiences - internal and external;
- Analyze their anticipated information requirements;
- Develop contact lists and networks so you can be proactive, not reactive;
- Keep your own staff informed.

The Designated Spokespersons

The designated spokespersons represent the response team and are the face of the organization before the media. Under the direction of the response team leader, the designated spokespersons are responsible for:

- Providing any verbal information to the media and the public; and
- Briefing senior departmental management, including the Minister.

The principle

The concept of the designated spokesperson is absolutely critical to crisis and emergency communications. Bluntly said, the person you put out front can make or break you. Their actions and reactions in informing the news media will largely define both the content and the context of news coverage, and so, the public's perception of your organization. Using only designated spokespersons ensures that a consistent message is being delivered to your external audiences. For this reason, only designated spokespersons should speak to the media during a crisis or emergency.

Because of their pivotal role, designated spokespersons must have a thorough understanding of departmental policies, parliamentary processes, and the overall machinery of government. They must be informed and recognize the limits of their authority. They must be careful in responding to the media, thus avoiding damage either to their own credibility or to the integrity of the department.

Generally, there should be more than one designated spokesperson appointed. One person cannot be expected to handle all the workload that an ongoing crisis will engender. Each response team should pick several spokespersons in advance, and make sure they have access to training and simulations soon after they are named. The designated spokesperson reports either to the regional or to the headquarters response team leader, depending on the level of the event.

Qualifications

What does it take to be a designated spokesperson? First, in the context of this course, they **must** be fluent in both official languages. If they are not, appoint alternates who are fluent in the other official language.

Your designated spokesperson should possess the qualifications necessary to speak with authority and to provide background for the many reporters who will not understand the underlying elements of the story. They should understand that being a designated spokesperson means giving up personal and professional privacy for the duration of the crisis or emergency. They will become public figures, inexorably linked by the media with the news event itself. For this reason, nobody should be forced to take the job.

A designated spokesperson must remain unflappable in a pressure-packed media environment. They must be able to communicate precisely and clearly, answering any question - no matter how inane - in a calm, lucid, interesting manner. They should come across as confident, relaxed and sincere about what they are saying. A good designated spokesperson is consistently truthful and open - and ideally, has a sense of humour.

Role

Being a spokesperson goes way beyond media contact; your designated spokesperson connects you to your public. By speaking for the participants in a crisis or emergency, the spokesperson frees them to focus on managing the response.

Your designated spokesperson is part of your response team. He or she must be aware of important or sensitive issues - both within the crisis and beyond, in your larger policy and program areas. One of your spokesperson's essential functions is to weigh the potential impact of the response team's decisions on the perceptions of your various audiences.

The spokesperson is responsible for maintaining a level of disclosure that is acceptable to both sides. This can be tough in the face of constant media questioning. To combat this, many spokespersons use a "mantra" - a pre-planned response used to deflect questions they do not want to answer. The mantra must, of course, be developed in consultation with the response team and communications teams.

Designated spokespersons also have to know as much as possible about the coverage of a crisis or emergency so they can correct errors and inaccuracies in reporting, and anticipate what reporters are likely to ask during question-and-answer sessions. If a story is not accurate, they must set the record straight, without naming the offending news media.

Media Relations

First, let's get one thing straight - media relations are not about "handling" the media; they are about working with the media. In the pressure-cooker environment of a crisis or emergency, your relationship with the media, your ability to respond quickly and effectively to their requests, will directly affect the way the story gets reported and consequently, the way your various audiences form their perceptions about how the crisis or emergency is being managed. What follows are some guidelines to help you prepare for, and navigate, this complex subject area.

Establish a network

Before you get started, do an inventory of the media community. Develop a media contact list, with phone and fax numbers, for all news organizations likely to cover the event. When a crisis or emergency hits, you need to be able to contact key media people quickly; if they already know you, the process will be more effective. Update the list continually.

Media requirements

Think about what the media want. Reporters are trained to ask: Who, What, Where, When, Why and How. Try to anticipate the least-expected as well as the most-expected questions. Remember, the media are not the real audience, the public is. Consider how the media will present the interview to the public. You can - and should - anticipate all possible questions you will be facing, and prepare answers in conjunction with your designated spokespersons.

These are some of the questions reporters ask:

- What happened? Where? When?
- Are there any injuries or deaths? How many and to whom?
- Do you not have mechanisms in place to prevent this sort of situation?
- What actions are you taking to control the situation?
- How much money is this going to cost? And who will pay?
- Has this happened elsewhere of before? Why were you not ready?

Working with the media

Be available. Reporters have deadlines. They need to be able to get to your communications staff frequently and fast, at all hours of the day or night, in order to satisfy national or worldwide time deadlines. You may have to arrange for 24-hour rotating phone duty among your communications team to satisfy the media's requirements.

Media facilities should be chosen to provide the media with easy access and technical support. Lead and support agencies should agree upon who will provide the facilities.

Be proactive. Do not wait for the media to come to you if you have information which can contribute to the stabilization and depoliticization of the crisis. You are likely to get more favourable consideration if you go out of your way to help them. Never speculate. If you do not have all the facts, say so.

Stay on the record. The term "off the record" means different things to different people. Going off the record is dangerous because you have no idea how the reporter will use the information.

Understand that reporters are trained to be skeptical. The questions they ask are legitimate, and it is the responsibility of the crisis communications team and the designated spokesperson to be truthful and consistent in answering them.

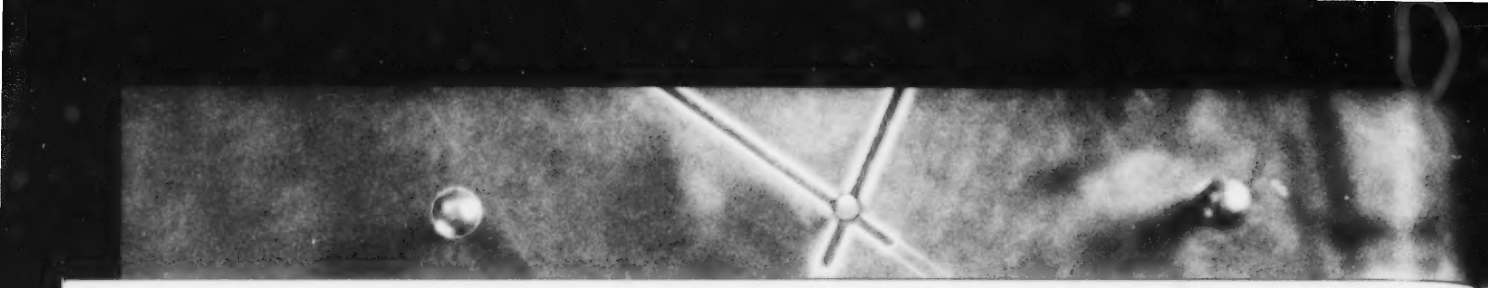
Delivering the message

You have an array of communication tools at your disposal; all play a part in delivering your message.

Presslines: Presslines present the department's position on a developing crisis and are the first official response statement. Before going out, they must be checked for:

- factual accuracy, by the national response team program specialist, as appropriate;
- style, message and departmental positioning, by the response team Communications Advisor; and
- governmental position, by the Privy Council Office (Communications Secretariat).

News releases: These are fully elaborated official statements that present new developments. They need to be written in journalistic style to facilitate their use by the media. News releases can be written by communications teams at all levels, but regional releases should be forwarded to the response team headquarters for input. News releases need to be approved by the response team, the Director General, Communications, and the Minister's office, prior to release.



Press conferences: Press conferences enable designated spokespersons to deliver the same message to all the media at the same time. The decision to hold a press conference should be made in conjunction with the response team. Representatives of both the regional and headquarters communications teams should assist with press conferences.

Media interviews: Interviews can be requested by the media, or suggested by the response and communications team. They are useful tools for damage and rumour control. They also help build media support, and give response teams opportunities to provide leadership in the media's handling of the crisis or emergency.

Media kits: Media kits include news releases, backgrounders, fact sheets, and speeches packaged for use by the media. They are distributed at press conferences and interviews and list key contacts on the communications team. Media kits, press conference material, and other material can be repackaged for use during on-site tours and for responding to special information requests. Stock footage and other visual aids may be added from other sources.

To summarize:

- Establish a network (develop a media contact list)
- Answer media requirements (anticipate all possible questions: Who? What? Where? When? and Why?)
- Work with the media (be available, be proactive and stay on the record)
- Deliver the message (choose the appropriate communications tools)

BIBLIOGRAPHY

ASHCROFT, Linda. *Crisis Management-Public Relations*, Journal of Managerial Psychology, Volume 12, Number 5, 1997, pp. 325-332.

AUBREY, Leonard. *The Hard Lessons of September*, "Modern Healthcare", 32(4), 50, 2002.

BL, Michael. *Training Managers to Handle a Crisis*, Industrial and Commercial Training, Volume 27, Number 2, 1995, pp. 28-31.

BONNER, Allan. *Controlling the Crisis Climate*, 6(3), 1994.

COSGRAVE, John. *Decision Making in Emergencies*, Disaster Prevention and Management, Volume 5, Number 4, 1996, pp. 28-35.

KASH, T. and J. DARLING. Management: *Prevention, Diagnosis and Intervention*, Leadership & Organization Development Journal, Volume 19, Number 14, 1998, pp. 179-186.

FINK, S. *Crisis Management: Planning for the inevitable*. New York: Amacom, 1986.

GORMLEY, William. *Reflections on Terrorism and Public Management*, Governance and Public Security, 2002.

Government of Canada, Canadian Centre for Management Development. *A Foundation for Developing Risk Management Learning Strategies in the Public Service*. Report of CCMD's Roundtable on Risk Management, 2001.

Government of Canada, Environment Canada. *Crisis Management Within a Political Environment*, 50 p., 1995.

Government of Canada, Treasury Board of Canada, Secretariat. *Integrated Risk Management Framework*, 2001.

Government of Canada, Treasury Board of Canada, Secretariat. *Communication Policy of the Government of Canada*, 2002.

GRANT, Sarah and Douglas POWELL. *Crisis Response and Communication Planning Manual*, June 1999, (http://foodsafetynetwork.ca/crisis/crisis-manual.htm)

LAGADEC, Patrick. *Apprendre à gérer les crises*. Paris, 1993.

MEYBOOM, Peter. *Crisis Management in Government: Lessons learned from twelve case histories in the Department of Fisheries and Oceans.* Ottawa (Ontario): Fisheries and Oceans Canada, 1988.

MITROFF, I. *Business NOT as Usual: Rethinking Our Individual, Corporate, and Industrial Strategies for Global Competition.* San Francisco, CA : Jossey-Bass, 1987.

MITROFF, I. and C.M. PEARSON. *Crisis Management: A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis-Preparedness.* San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1993.

MITROFF I. and G. ANAGNOS. *Managing crises before they happen: What every executive needs to know about crisis management.* New York, NY: Amacom, 2000.

MULLALLY, Ellen. *Crisis Management Survival Guide*, "Rural Telecommunications", 20(3), 26-29, 2001.

Government of Canada, Privy Council Office. *Crisis Management.* Ottawa (Ontario), 1999.

SLAVEN, G. and F. RHONA. *Personality and Emergency Command Ability*, Disaster and Prevention Management, Volume 5, 1996, pp. 40-46.

SMALLMAN, Clive and David Weir. *Communication and Cultural Distortion During Crises*, Disaster Prevention and Management, Volume 8, Number 1, 1999, pp. 33-41.

APPENDIX
REFERENCE TOOLS ON CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT

THE FEDERAL EXPERIENCE: CASE STUDIES ON CRISIS AND EMERGENCY MANAGEMENT

Based mainly upon the federal experience, the CCMD Action-Research Roundtable documented the following case studies:

Crises

- Human Resources Development Canada – Management of Grants and Contributions (2000)
- Department of Fisheries and Oceans – Mussels Crisis (1987)
- Health Canada and the Red Cross – Tainted Blood Crisis (1998)

Emergencies

- Treasury Board Secretariat Year 2000 Project Office – Y2K Emergency Avoidance
- Treasury Board Secretariat – Code Red and Love Bug Hacker Incident (2002)
- Canada Customs and Revenue Agency – Canada – US Border Security in Response to September 11, 2001
- Transport Canada – Shutdown of Airspace in Response to September 11, 2001
- Citizenship and Immigration Canada and the Canadian Red Cross – Kosovar Relief Operation Parasol (1999)

The case studies are available on the Web at **www.ccmd-ccg.gc.ca**.

GUIDELINES ON CRISIS AND EMERGENCY COMMUNICATIONS

These guidelines are designed to help institutions in carrying out the requirements of the Communications Policy of the Government of Canada that deals with crisis and emergency communications. They provide communications managers and processionals at all levels with advice on planning, implementing, and evaluating effective crisis and emergency communications. These guidelines also contain a useful checklist for crisis and emergency communications. The guidelines are available on the Web at **www.tbs-sct.gc.ca** (under policies).

EMERGENCY AND CRISIS VOCABULARY

The OCIPEP developed a document entitled *Emergency and Crisis Communication Vocabulary* which currently includes over one hundred terms and definitions that respect existing Government of Canada legislation, policies and frameworks and represent the results of extensive research on emergency and crisis communication. This document should serve as a valuable tool for anyone involved in these fields. The vocabulary document is available on the Web at **www.ocipep.gc.ca** or **www.termium.gc.ca** (under publications).

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

C C G
C C M D

LA GESTION DES CRISES ET DES SITUATIONS D'URGENCE :

Un guide pour les gestionnaires de la Fonction publique du Canada

Table ronde de recherche-action du CCG sur **sur la gestion de crises**

PRÉSIDÉE PAR
ANDRÉ GLADU

PAR
PATRICK BOISVERT ET
RAPHAEL MOORE

Canada

LA GESTION DES CRISES ET DES SITUATIONS D'URGENCE :

Un guide pour les gestionnaires de la Fonction publique du Canada

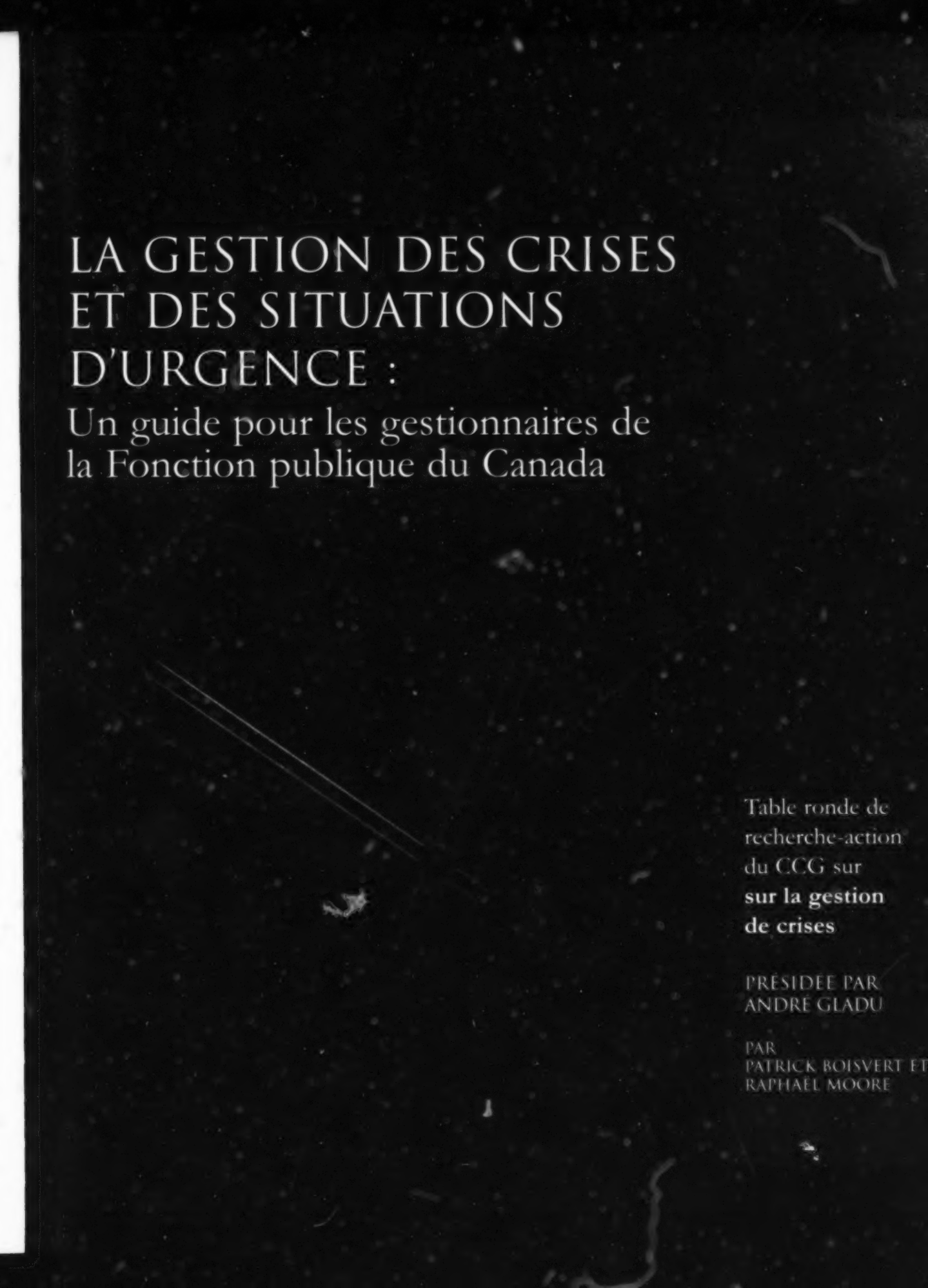


Table ronde de recherche-action du CCG sur **sur la gestion de crises**

PRÉSIDÉE PAR
ANDRÉ GLADU

PAR
PATRICK BOISVERT ET
RAPHAËL MOORE

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et des relations universitaires du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion 2003

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Table ronde de recherche-action du CCG sur la gestion de crises (Canada)

La gestion des crises et des situations d'urgence : un guide pour les gestionnaires de la Fonction publique du Canada

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Crisis and emergency management, a guide for managers of the Public Service of Canada.
« Présidée par André Gladu »
ISBN 0-662-67503-7
No de cat. SC94-101/2003

1. Gestion de la crise - Canada - Guides, manuels, etc.
2. Gestion des situations d'urgence - Canada - Guides, manuels, etc.
3. Gestion de la crise - Canada - Étude de cas.
4. Gestion des situations d'urgence - Canada - Guides, manuels, etc.

I. Boisvert, Patrick.
II. Moore, Raphael.
III. Centre canadien de gestion.
IV. Titre.

HV551.5C3C32 2003 353.9'0971 C2003-980228-0F

UN MOT DU CCG

Les gestionnaires du secteur public s'en remettent à différents types de recherche pour se tenir à flot dans un environnement de travail en constante évolution. D'une part, la recherche fondamentale leur permet d'acquérir une solide base de compréhension, en décrivant et en expliquant le milieu dans lequel ils évoluent. D'autre part, la recherche appliquée donne une perspective pratique à l'exercice, en présentant les implications possibles des décisions prises à partir des constatations de la recherche fondamentale. La recherche-action permet, pour sa part, de passer au niveau pratique suivant. Elle offre, en effet, aux gestionnaires des conseils opportuns et concrets, fondés sur leur vécu, afin de les aider à relever les défis plus pressants. Elle y parvient en faisant participer les gestionnaires à toutes les étapes du processus de recherche. Bref, elle vise à imprégner le milieu de travail de l'esprit inquisiteur qu'on retrouve habituellement au sein d'une organisation de recherche - une caractéristique clé d'une fonction publique qui se veut apprenante.

Ce guide est le fruit de la troisième vague de Tables rondes de recherche-action du CCG. Cette année, nos discussions avec les gestionnaires ont mis à l'avant-plan trois domaines de recherche :

- La gestion de crises
- L'apprentissage en ligne
- Les langues officielles en milieu de travail

Ces sujets ont un lien direct avec les problèmes auxquels les gestionnaires sont confrontés quotidiennement, ainsi qu'une importance stratégique pour la Fonction publique du Canada dans son ensemble.

Ce guide pour gestionnaires sur la gestion des crises et des situations d'urgence est le produit de la Table ronde de recherche-action sur la gestion de crises. Il comble une lacune importante en offrant une perspective actuelle et accessible de la gestion des crises et des situations d'urgence dans le contexte du gouvernement du Canada. Le guide appuie le travail amorcé par d'autres au sein de la Fonction publique du Canada dont le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé. Il complète notamment la *Politique de communication du gouvernement du Canada* et le *Cadre de gestion intégré du risque* qui sont instrumentaux pour une gestion efficace des crises et des situations d'urgence.

Je crois sincèrement que vous conviendrez avec moi que ce guide aidera grandement à poursuivre notre quête continue en vue de faire de la Fonction publique du Canada une institution reconnue pour la valeur qu'elle ajoute à la société canadienne.

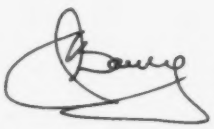
DESCRIPTION DE LA RECHERCHE-ACTION

La « recherche-action » du CCG rassemble des praticiens et des spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement. Le groupe élabore des conseils pratiques pour relever les défis urgents en matière de gestion. Le processus de recherche est fondé sur des délibérations d'une Table ronde diversifiée, ce qui constitue un forum idéal pour recueillir rapidement l'opinion de chacun et tirer profit de leurs connaissances, de leur compréhension du sujet et de leur expérience. Les travaux de recherche s'échelonnent sur une année.

Les défis de gestion faisant l'objet des Tables rondes sont identifiés par les sous-ministres et les gestionnaires selon leur degré d'importance et d'urgence pour l'ensemble de la fonction publique. L'objectif consiste à mettre au point des produits de pointe, bien ciblés et pratiques que les gestionnaires de la fonction publique apprécient particulièrement puisqu'ils peuvent les utiliser dans le cadre de leur travail.

La Table ronde bénéficie du soutien d'un secrétariat composé d'universitaires et de chercheurs de la fonction publique.

J'aimerais remercier le président de la Table ronde, M. André Gladu, ancien sous-ministre, Développement économique Canada, pour son engagement et son leadership. Je désire aussi souligner l'apport précieux de tous les membres de la Table ronde qui ont donné de leur temps et mis à contribution leur expertise parce qu'ils croient fermement en l'amélioration des pratiques dans le domaine de la gestion des crises et des situations d'urgence au sein de la fonction publique.



Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion

UN MOT DU PRÉSIDENT

La Fonction publique du Canada évolue dans un environnement où les risques sont de plus en plus complexes et grandissants ce qui a pour corollaire d'accroître considérablement les possibilités de crises ou de situations d'urgence. Les événements reliés aux attaques du 11 septembre 2001, et plus récemment, au syndrome respiratoire aigu sévère et à la maladie de la vache folle sont autant d'exemples démontrant le rôle important que doit jouer le gouvernement du Canada au niveau de la gestion des crises et des situations d'urgence. En définitive, les crises et les situations d'urgence sont inévitables et ce n'est qu'une question de temps avant que l'une ou l'autre ne surgisse.

Les gestionnaires de la Fonction publique du Canada commencent à reconnaître que les crises et, à certains égards les urgences, peuvent survenir dans n'importe quel domaine de leur secteur de responsabilité. Les crises nécessiteront des actions visant plus spécifiquement à rétablir la confiance du public et l'intégrité du gouvernement alors que les urgences impliqueront des actions pour limiter les dommages aux personnes, aux biens et à l'environnement. L'expérience nous démontre aussi qu'une situation d'urgence pourra se transformer rapidement en crise s'il est perçu que le gouvernement ne maitrise pas la situation. Bien que leurs impératifs soient différents, les crises et les urgences font appel à de nombreux intervenants et demandent ainsi une vaste coordination tant au niveau des opérations que des communications.

Compte tenu des liens existants entre les crises et les urgences, il s'avérait opportun de créer un guide qui intègre ces notions tout en cherchant à reconnaitre leurs particularités. Le guide ne se destine pas aux spécialistes de la gestion des situations d'urgence oeuvrant au sein du gouvernement du Canada mais plutôt à un lectorat le plus vaste possible.

Le guide a pour but de fournir à l'ensemble des gestionnaires de la Fonction publique du Canada les connaissances essentielles et les outils de base pour gérer efficacement les crises et les situations d'urgence. Ce guide n'a pas la prétention de tout inclure sur la question. Nous avons limité et adapté le contenu dans l'espoir d'en faire une référence utile sur les éléments que les gestionnaires doivent savoir et sur lesquels ils doivent se préparer. Le guide est également accompagné d'un recueil d'études de cas portant sur l'expérience de gestionnaires de la Fonction publique du Canada. Les études de cas sont accessibles sur le site Web du CCG à l'adresse www.ccmd-ccg.gc.ca .

En terminant, j'aimerais remercier les membres de la Table ronde pour le don de leur temps et pour le partage de leur riche expérience et leurs avis éclairés dans le cadre de nos travaux. Je voudrais aussi remercier les membres du secrétariat de la Table ronde qui ont soutenu notre travail avec persévérance et compétence malgré les pressions.

André Gladu
Président
Table ronde de recherche-action
du CCG sur la gestion de crises

REMERCIEMENTS

Président :	André Gladu	Développement économique Canada
Membres :	Benoit Bouchard	Ancien président, Bureau de la sécurité des transports du Canada
	Anne Brennan	Secrétariat du Conseil du Trésor
	Michelle Chartrand	Bureau du Conseil privé
	Alain Corriveau	Centre canadien de gestion
	Gérard Deneault	Bureau du Conseil privé
	Hélène Denis	École Polytechnique, Université de Montréal
	William Elliott	Transports Canada
	John Emberley	Ancien directeur général, Pêches et Océans Canada
	Richard Fadden	Agence canadienne de l'inspection des aliments
	James E. Harlick	Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile
	Ross Hornby	Secrétariat du Conseil du Trésor
	Paul E. Kennedy	Solliciteur général Canada
	Carole Lacombe	Patrimoine canadien
	Denis Lefebvre	Agence des douanes et du revenu du Canada
	Gaétan Lussier	Ancien président, Culinar
	Tony Marshall	Citoyenneté et Immigration Canada
	Kathryn E. McCallion	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
	Guy Mc Kenzie	Communication Canada
	Claire Morris	Bureau du Conseil privé
	John Mulvihill	Croix-Rouge
	Larry Murray	Pêches et Océans Canada
	Denis Ricard	Organisation des villes du patrimoine mondial
	Louis Tousignant	Ancien sous-ministre adjoint principal, Pêches et Océans Canada
	Rita Tremblay	Développement économique Canada
Secrétariat :	Patrick Boisvert	Centre canadien de gestion
	Raphaël Moore	Université de Moncton
	Yves Bernard	Agence canadienne du développement international
	Andrew Gaudes	Université du Manitoba
	Anna-Maria Raposo	Centre canadien de gestion
	Joanne Nash	Centre canadien de gestion
	Michèle Renaud	Centre canadien de gestion

Les membres de la Table ronde aimeraient remercier les nombreuses personnes qui ont contribué à la réalisation des travaux notamment tous les gestionnaires qui ont contribué à la préparation d'études de cas. La Table ronde désire également souligner le travail de tous ceux et toutes celles qui ont collaboré à la révision des ébauches. Sans le concours de toutes ces personnes, le succès des travaux de la Table ronde n'aurait pas été possible.

TABLE DES MATIÈRES

UN MOT DU CCG iii
UN MOT DU PRÉSIDENT v
REMERCIEMENTS vi

SURVOL DU GUIDE 1

LES RUDIMENTS DE LA GESTION DES CRISES ET DES SITUATIONS D'URGENCE ..... 3 — SECTION 1

Qu'est-ce que la gestion des crises et des situations d'urgence? 3
Qu'est-ce qu'une urgence et qu'est-ce qu'une crise? 3
Pourquoi la gestion des crises et des situations d'urgence importent-elle? 6
La réaction face aux crises et aux urgences 7

LE PROCESSUS DE GESTION DES CRISES ET DES SITUATIONS D'URGENCE ..... 9 — SECTION 2

L'étape de l'atténuation 10
L'étape de préparation 10
L'étape d'intervention 12
L'étape de rétablissement 12
Questionnaire sur l'état de préparation de votre organisation 13

UN APERÇU DU CADRE LÉGAL ET DES POLITIQUES ..... 15 — SECTION 3

Cadre légal et politiques relatives aux situations de crise 16
Cadre légal et politiques relatives aux situations d'urgence 16
Politiques communes 18

LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES INTERVENANTS ET LA COORDINATION ..... 21 — SECTION 4

Les rôles et responsabilités 21
La coordination et l'interopérabilité durant l'intervention 23

TABLE DES MATIÈRES (SUITE)

L'INTERVENTION LORS DES CRISES : LEÇONS APPRISES .....27 SECTION 5

Reconnaître l'existence d'un problème 27
Confirmer les rôles et les responsabilités 28
Exercer son leadership 28
Consulter et établir les priorités d'intervention 29
Réagir et collaborer avec les médias 29
Assurer des communications continues 30
Rétablir les opérations normales, tirer des leçons et prévenir 30

LA PLANIFICATION DES COMMUNICATIONS .....31 SECTION 6

Le plan de communications 31
La stratégie 31
Les auditoires 33
Les porte-parole désignés 33
Les relations avec les médias 35

OUVRAGES CONSULTÉS 39

ANNEXE - Outils de référence sur la gestion des crises et des situations d'urgence 41

TABLEAUX

Tableau 1 - Caractéristiques de la gestion des crises et des situations d'urgence 5
Tableau 2 - Le processus de gestion des crises et des situations d'urgence 9
Tableau 3 - Aperçu du cadre légal et des politiques 15
Tableau 4 - Les intervenants au gouvernement du Canada 21
Tableau 5 - Les niveaux de coordination durant l'intervention 25

SURVOL DU GUIDE

Le présent guide constitue une ressource pratique pour les gestionnaires de la Fonction publique du Canada dans le domaine de la gestion des crises et des situations d'urgence. Il a été conçu afin de fournir aux gestionnaires les connaissances essentielles et des conseils pour qu'ils puissent se préparer à gérer efficacement les crises et les urgences dans le contexte de la fonction publique.

Le guide comporte six sections pouvant être consultées indépendamment et auxquelles les gestionnaires pourront se référer selon les besoins. Il est également accompagné d'un autre document renfermant des études de cas portant sur l'expérience d'organismes fédéraux lors de crises ou de situations d'urgence. Ce document est accessible sur le site Web du CCG à l'adresse www.ccmd-ccg.gc.ca . Le contenu des six sections du guide est présenté brièvement ci-dessous :

Les gestionnaires doivent être au fait de la plus récente terminologie utilisée dans le domaine de la gestion des crises et des situations d'urgence. La **section 1** offre un aperçu du processus de gestion des crises et des situations d'urgence et établit une distinction entre les concepts de 'crise' et 'urgence' dans le contexte du secteur public. Elle explique également pourquoi il est nécessaire pour les gestionnaires de se préparer à toutes éventualités de crise ou d'urgence.

La **section 2** reprend plus spécifiquement le processus intégré de la gestion des crises et des situations d'urgence qui comporte quatre étapes : l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement. Ce cadre conceptuel a pour but de guider les gestionnaires à travers les principales activités devant être mises en oeuvre dans chacune des étapes. Le cadre fait ressortir la tendance actuelle visant à favoriser un niveau élevé et continu de la réduction des risques (atténuation) et de la capacité d'intervention au sein des organismes (préparation). Un ensemble de questions sont également proposées pour évaluer l'état de préparation de votre organisation.

La gestion des crises et des situations d'urgence fait partie intégrante des responsabilités des gestionnaires de la Fonction publique du Canada. Toute direction d'un ministère peut être appelée à gérer une crise ou une urgence selon les circonstances. Il est donc essentiel pour les gestionnaires de connaître les obligations de leur organisme pour mieux se préparer et réagir aux crises et aux situations d'urgence potentielles. La **section 3** propose d'effectuer un survol du cadre légal et des politiques relatives aux crises et aux situations d'urgence dans le contexte du gouvernement du Canada. Elle met également en lumière les obligations particulières des ministères et agences à l'égard des quatre étapes du processus de gestion des crises et des situations d'urgence.

La gestion des crises et des situations d'urgence impliquera souvent la collaboration de plusieurs organismes fédéraux et externes. La clé du succès d'une intervention reposera largement sur la capacité de coordonner les efforts entre les divers intervenants au niveau des opérations et des communications. La **section 4** décrit plus spécifiquement

les rôles et responsabilités des principaux acteurs pouvant être impliqués à l'étape d'intervention dans le contexte fédéral. Elle présente également les différents niveaux de coordination et d'interopérabilité pouvant être requis entre les intervenants selon la nature de la crise ou de l'urgence.

La **section 5** porte sur les principales leçons tirées de l'expérience de gestionnaires du secteur public qui ont traversé diverses crises. Partant du principe que la gestion des crises nécessite des activités d'atténuation et de préparation, elle offre certaines considérations clés que les gestionnaires doivent garder à l'esprit lors de l'intervention et du rétablissement.

L'expérience démontre que les communications peuvent devenir complexes et se révéler particulièrement lourdes d'incidences pour le gouvernement du Canada lors des crises et des situations d'urgence. Le bris des canaux de communications avec les auditoires internes et externes peut entrainer la confusion et ainsi rendre la maîtrise de la situation presqu'impossible. Les communications doivent ainsi se gérer avant, pendant et après les crises et les urgences. La **section 6** aborde les éléments types de la planification des communications que sont la stratégie, les auditoires, les porte-parole désignés et les relations avec les médias.

LES RUDIMENTS DE LA GESTION DES CRISES ET DES SITUATIONS D'URGENCE

Qu'est-ce que la gestion des crises et des situations d'urgence?

La gestion des crises et des situations d'urgence est un processus dynamique qui commence bien avant qu'un événement critique éclate et qui va au-delà de sa conclusion. Le processus possède une composante proactive, réactive et réflective. Chaque étape d'une crise ou d'une situation d'urgence, présente des défis particuliers et requiert différentes approches de la part des gestionnaires. Tandis que les crises et les urgences résultent fréquemment de facteurs autres qu'un événement imprévisible, il est souvent possible d'identifier à l'avance une situation de crise sans attendre que ne se produise le cataclysme. Des signes avant-coureurs modestes peuvent indiquer qu'il est temps de prendre des mesures d'atténuation qui permettent même parfois d'éviter la crise ou l'urgence. Toutefois, si un événement se produit, il faut pouvoir être prêt à intervenir pour en contenir les dommages, entreprendre des efforts de rétablissement et tirer les leçons qui s'imposent afin de réduire les risques que cela se reproduise. En somme, le processus de gestion est intégré et s'opère avant, pendant et après une crise ou une urgence. La section 2 fournit une explication des quatre principaux piliers de la gestion des crises et des situations d'urgence soit : 1) l'atténuation, 2) la préparation, 3) l'intervention, et 4) le rétablissement.

Qu'est-ce qu'une urgence et qu'est-ce qu'une crise ?

Les mots " urgence " et " crise " sont souvent utilisés de façon interchangée dans les médias et même au sein du gouvernement du Canada. Il s'avère utile d'offrir une distinction entre les urgences et les crises du point de vue de la fonction publique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor définit les urgences et les crises comme suit :

" Une 'urgence' est une situation anormale qui exige de prendre rapidement des mesures au delà des procédures normales pour limiter les dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement. "

" Une 'crise,' est une situation qui porte atteinte en quelque sorte aux convenances, aux traditions ou aux valeurs, à la sécurité ou à la protection du public, ou encore à l'intégrité du gouvernement. "

Les situations d'urgence et les crises partagent plusieurs caractéristiques sur le plan de la gestion dont le besoin d'être proactif et la nécessité d'assurer une vaste coordination au niveau des opérations et des communications.

La gestion des situations d'urgence s'attaquera aux conséquences d'un problème pouvant résulter par exemple d'un désastre naturel ou provoqué par l'action humaine. L'objectif des communications d'urgence consistera à assurer un flot ininterrompu d'informations aux audiences affectées pour réduire les risques et minimiser la peur ou

l'anxiété non désirable. Une situation d'urgence pourra se transformer en crise lorsqu'il est perçu que le gouvernement ne maîtrise pas la situation. À titre d'exemple, la récente épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (urgence) a soulevé d'importantes questions quant à l'efficacité des mesures de contrôle du gouvernement du Canada en matière de santé publique (crise).

En ce qui a trait aux crises, elles ne débutent pas toujours par une urgence et ne présentent pas nécessairement une menace grave pour la vie humaine ou les biens. Elles peuvent porter spécifiquement sur des défaillances identifiées dans les politiques, les règlements ou les programmes comme par exemple lors de la crise entourant la gestion des subventions et des contributions à Développement des ressources humaines Canada en 2000. Il faut comprendre que, dans le contexte de l'administration publique, les crises sont largement basées sur la perception d'un problème qu'il soit réel ou apparent. Comme le précise le Bureau du Conseil privé, une situation dégénère en crise quand les médias, le Parlement ou des groupes d'intérêts puissants ou dignes de foi la désigne ainsi. En définitive une crise survient: 1) lorsque l'attitude du gouvernement paraît trop oppressive, intéressée, discriminatoire ou imprévoyante ou 2) lorsqu'on considère que le gouvernement ne fait pas assez. Il va donc sans dire que toutes les activités gouvernementales sont susceptibles aux crises. L'objectif des communications de crise consistera à assurer la coordination d'informations et d'opinions aux audiences visées afin de maintenir et restaurer la confiance et l'intégrité du gouvernement.

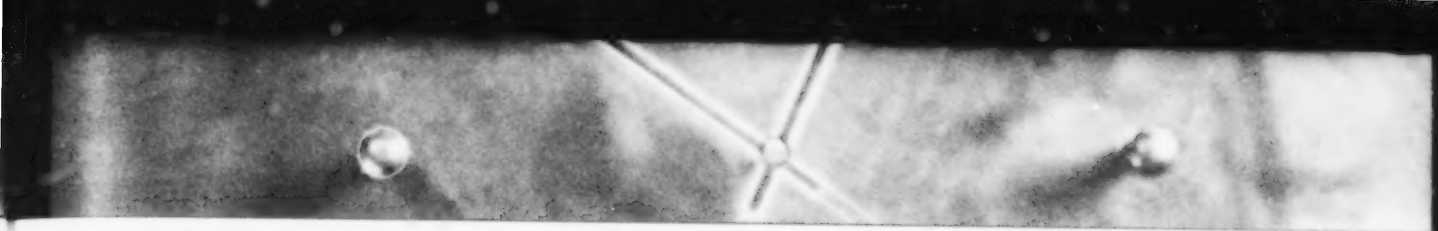
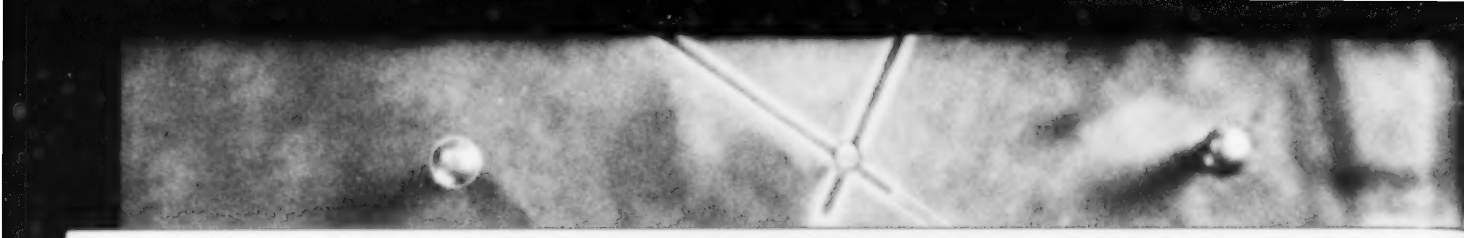


Tableau 1 - Caractéristiques de la gestion des situations d'urgence et des crises

TYPE D'INTERVENTION	CAUSES POSSIBLES	EXEMPLES	CARACTÉRISTIQUES
Gestion des situations d'urgence	• Catastrophes naturelles • Désastre provoqué par l'action humaine • Épidémie • Accidents • Terrorisme • Guerre • Sabotage • Cyberattaque • Panne et défaillance majeures des systèmes informatiques • Perturbation des services aux citoyens	• Agence des douanes et du revenu du Canada - mesures de sécurité à la frontière canado-américaine en réaction aux événements du 11 septembre 2001 • Transports Canada - fermeture de l'espace aérien en réaction aux événements du 11 septembre 2001 • Citoyenneté et Immigration Canada et la Croix-Rouge canadienne - Opération Parasol de secours aux réfugiés kosovars (1999) • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada - incidents du Code rouge et du virus Love Bug (2002)	• S'attaque aux conséquences du problème • Ramification de l'incident ou du problème étendu • Répercussion complexes possibles sur les institutions publiques (risque de crise) • Mobilisation et coordination importante au niveau de la gestion des opérations et des communications • Efforts sur la limitation des dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement
Gestion des crises	• Erreur de jugement (politicien et/ou fonctionnaire) • Lacunes au niveau de la gestion des politiques, des programmes et des règlements • Dénonciation • Rumeurs • Lacunes au niveau de la gestion d'une situation d'urgence	• Développement des ressources humaines Canada - gestion des subventions et des contributions (2000) • Ministère de la Défense nationale - affaire somalienne (1993) • Ministère des Pêches et Océans - crise des moules (1987) • Santé Canada et la Croix-Rouge - crise du sang contaminé (1998)	• Porte sur un questionnement fondamental d'un problème (réel ou perçu ainsi) • Ramification du problème très étendue • Perte de confiance envers les institutions publiques • Nécessite une mobilisation et une coordination importante au niveau de la gestion des opérations et des communications • Efforts axés sur le rétablissement de la confiance et sur la recherche de consensus



Pourquoi la gestion des crises et des situations d'urgence importe-elle?

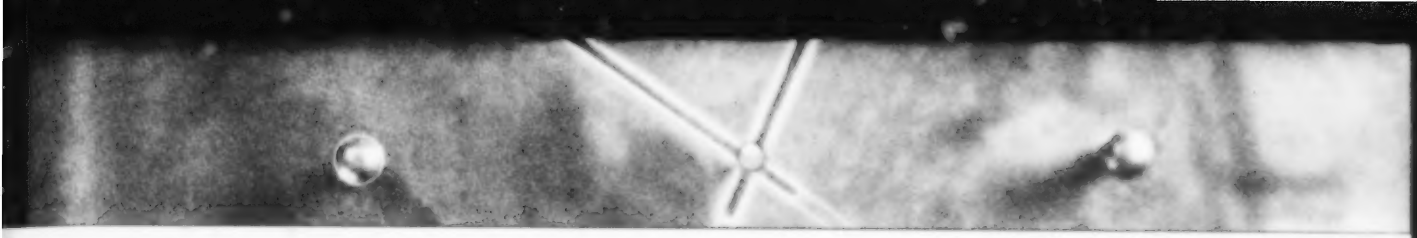
Les crises et les urgences sont inévitables et ont tendance à se proliférer et se complexifier :

- Les crises et les urgences surviennent tout le temps et sont inhérentes à toutes les grandes organisations. L'expérience nous a appris qu'il ne s'agit pas de savoir si un organisme sera confronté à une crise ou une urgence majeure, mais dans combien de temps elle se produira, qu'elle en sera l'ampleur et comment prêt sera l'organisme. Depuis une vingtaine d'années, les organisations publiques et privées s'en remettent de plus en plus à la technologie pour soutenir leurs systèmes de communication, d'information et de prestation de services. Cela a entrainé la complexification et la systématisation de la gestion de crises et des situations d'urgence - une activité qui existait bien avant d'avoir un nom. Quand les systèmes d'une organisation s'arrêtent, nous sommes pratiquement tenus en otages. Aujourd'hui plus que jamais, une catastrophe peut venir bouleverser l'équilibre précaire d'une organisation et la précipiter sur une pente glissante. L'environnement moderne en est venu à décupler l'impact des interruptions de travail.

Les crises et urgences peuvent être gérées mais exigent d'être bien préparées :

- Les crises et les urgences sont différentes des interventions routinières. En temps de crise et d'urgence, les gestionnaires et leur personnel se doivent bien souvent d'effectuer des tâches nouvelles et peu familières. Toutes les procédures, priorités, divisions du travail et des ressources se voient altérées. De plus, les crises et les urgences impliquent généralement une collaboration étroite entre différents organismes avec lesquels ils n'ont pas à interagir normalement. Lorsqu'une organisation est dans le feu de l'action, il y a très peu de temps pour négocier à savoir qui aura la responsabilité de gérer la crise ou l'urgence. C'est pourquoi, comme tout autre défi en matière de gestion, les crises et les urgences doivent être anticipées et préparées, du moins de façon générale, c'est-à-dire qu'il faut s'entendre à l'avance sur les responsabilités et les procédures courantes à suivre en cas de crise ou d'urgence. L'expérience démontre que les crises et les urgences sont gérées beaucoup plus efficacement si une organisation est bien préparée.

- La gestion des crises et des urgences concerne également les forces et les faiblesses des organisations apprenantes et le fait d'accepter que l'organisation doive s'attaquer à ses points faibles pour devenir moins vulnérable. Les organisations doivent aussi envisager l'impensable pour sortir des processus mentaux courants et prévenir le plus possible les situations. L'exemple qui vient le plus souvent à l'esprit, considéré par un grand nombre comme le point de départ de la gestion des crises contemporaines, est celui de la société Johnson & Johnson quand elle a dû réagir aux décès liés au Tylenol à l'automne de 1982. À l'époque, cette forme de violation de produits était inimaginable. L'entreprise a depuis modifié ses emballages et son mode de production. La façon dont cet événement a été traité par la direction de Johnson & Johnson - avec franchise, honnêteté et le souci d'assurer la sécurité de ses clients - est devenue une référence en matière d'efficacité dans la gestion des crises et un cas souvent cité dans les textes sur la gestion. L'une des conséquences des événements impensables du 11 septembre 2001 est que nous sommes davantage prêts à envisager des menaces organisationnelles qui auparavant nous auraient semblé inimaginables.



Les crises et les urgences font partie des responsabilités des gestionnaires :

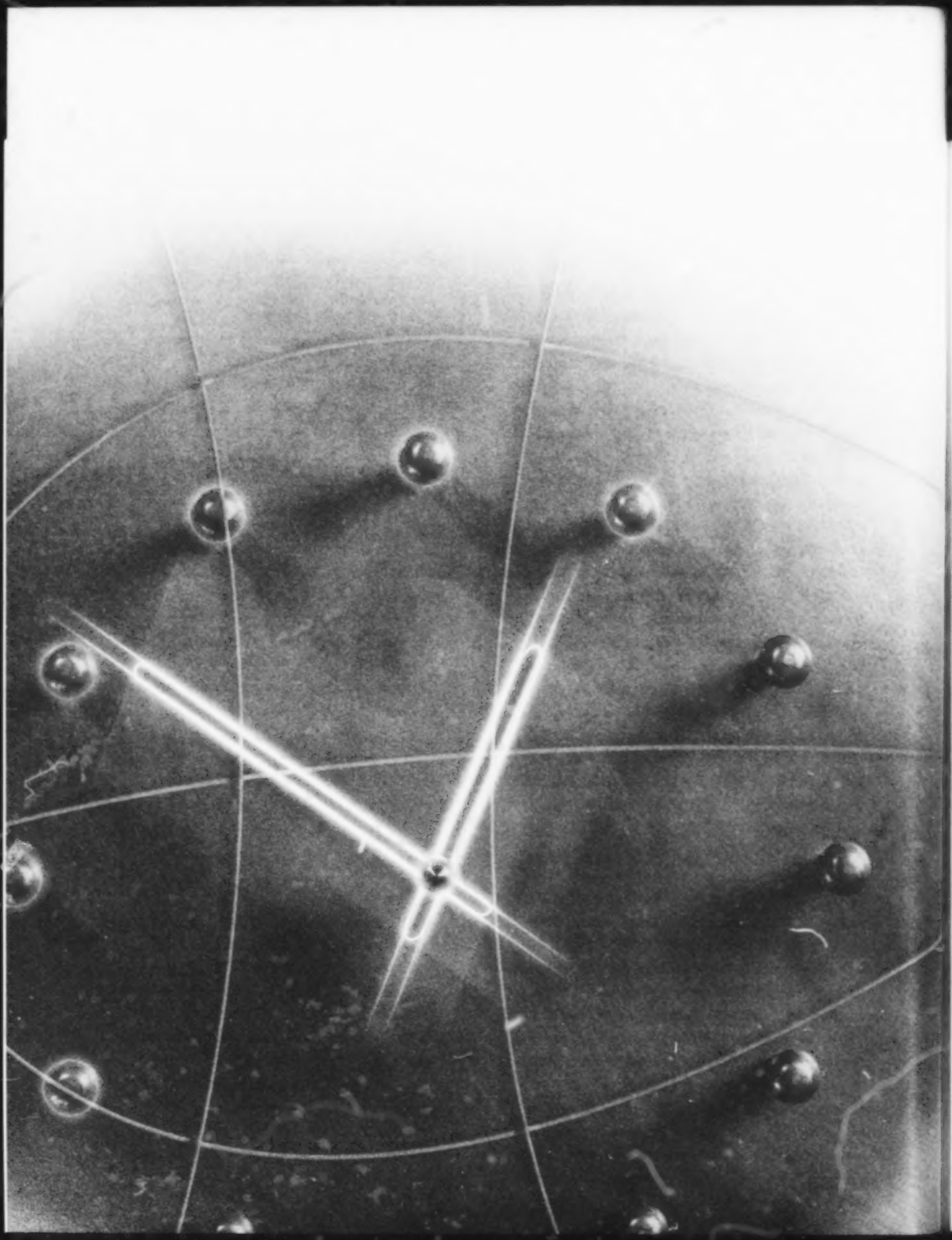
- Les crises et les urgences font partie intégrante des responsabilités des gestionnaires de la fonction publique. Tout ministère, ou toute direction d'un ministère, peut être appelé à gérer une crise et/ou une urgence. Une situation de crise ou d'urgence peut s'aggraver considérablement s'il semble, même pour un bref moment, que la confusion règne au sein de l'organisme ou que personne n'est aux commandes. Une crise ou une urgence majeure amène l'organisation à la croisée des chemins. La crédibilité de votre organisation et même la vôtre peuvent être en jeu si vous êtes mal préparé et que, conséquemment, vous ne gérez pas correctement la crise ou l'urgence. Toutefois, si la crise ou l'urgence est gérée adéquatement, les répercussions peuvent être extrêmement positives pour votre organisation. En chinois, le mot crise, " wei-ji ", fait référence à la fois au danger et aux ouvertures que présente une situation potentiellement négative. Nous ne souhaitons pas qu'une crise survienne et nous nous efforçons de l'éviter dans la mesure du possible, mais il est possible de tirer parti d'une crise pour rehausser l'image de l'organisation par la manière dont elle la gère.

La réaction face aux crises et aux urgences

Les crises et les urgences peuvent commencer par des réactions humaines naturelles de dénégation, de colère et de peur. La réaction de l'organisation à ces émotions détermine la manière dont on traite la crise ou l'urgence elle-même. Le syndrome de la lutte ou de la fuite ne peut être surmonté que par l'instauration d'un climat de confiance au sein de l'organisme. Lorsque la méfiance règne au sein de l'organisme, les conditions sont propices à la récrimination, à la panique et à l'effondrement. À l'apogée de la crise ou de l'urgence, les attitudes répandues devraient être la mesure, le consensus et la confiance. L'accent devrait être mis sur la compréhension, l'explication des faits et de l'infléchissement du cours des événements.

Qualités des bons gestionnaires de crises ou de situations d'urgence :

- Perceptif
- Intuitif
- Compétent dans un ou plusieurs domaines
- Capable d'assumer des responsabilités additionnelles
- Capable de penser clairement
- Décisif
- Calme sous pression
- Apte à résoudre un problème

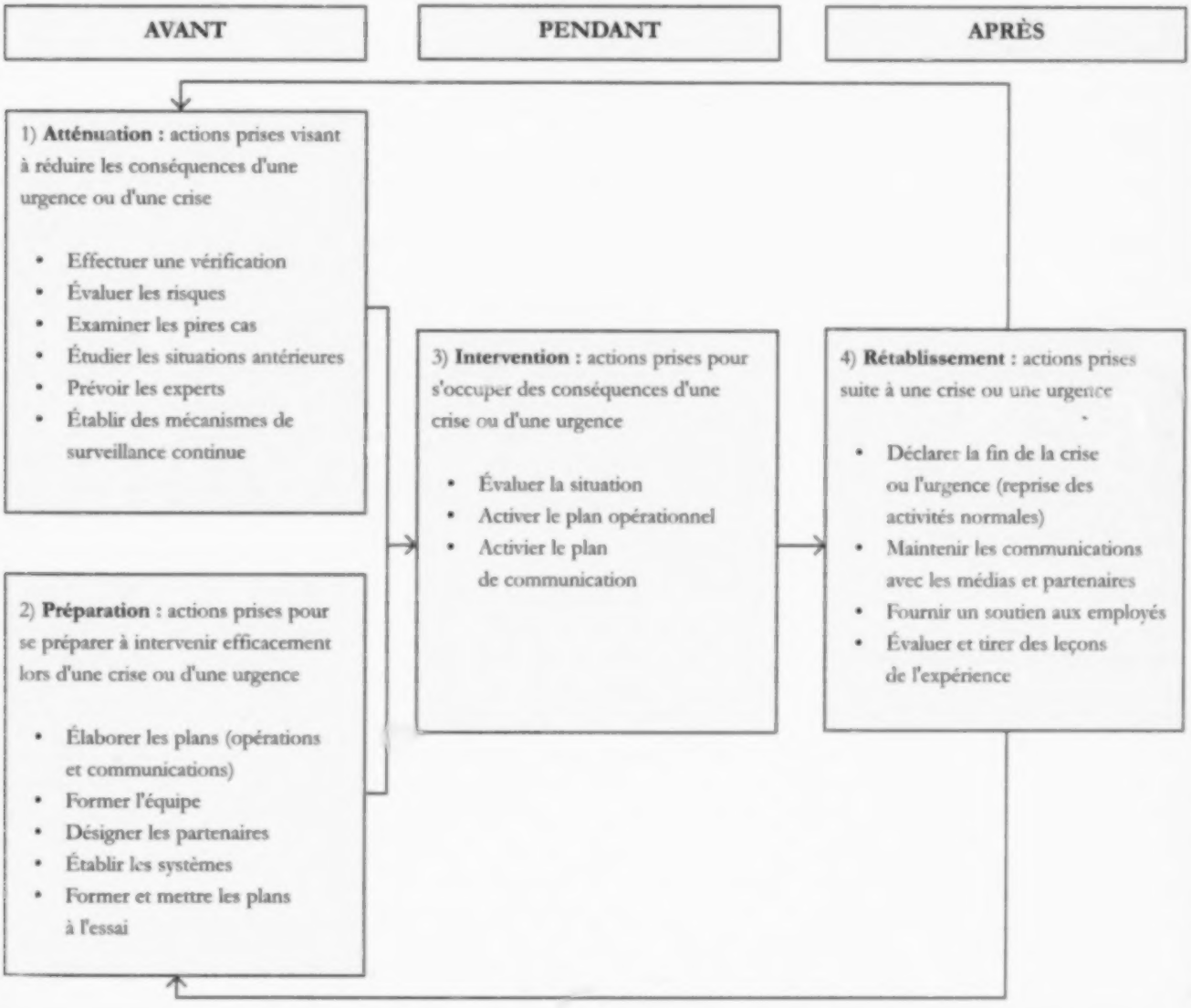


LE PROCESSUS DE GESTION DES CRISES ET DES SITUATIONS D'URGENCE

SECTION 2

La présente section propose un cadre conceptuel en vue d'aider les gestionnaires à mieux comprendre les principales étapes du processus de gestion des crises et des situations d'urgence. Tiré de la plus récente littérature, le cadre s'appuie sur un processus intégré comportant quatre étapes : l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement. Le processus met en lumière la tendance actuelle visant à favoriser un niveau élevé et continu de la réduction des risques (atténuation) et de la capacité d'intervention au sein des organisations (préparation). Les gestionnaires sont appelés à agir sur les principales activités prévues pour chacune des étapes du processus.

Tableau 2 - Le processus de gestion des crises et des situations d'urgence


AVANT
PENDANT
APRÈS
1) Atténuation : actions prises visant à réduire les conséquences d'une urgence ou d'une crise
• Effectuer une vérification
• Évaluer les risques
• Examiner les pires cas
• Étudier les situations antérieures
• Prévoir les experts
• Établir des mécanismes de surveillance continue
2) Préparation : actions prises pour se préparer à intervenir efficacement lors d'une crise ou d'une urgence
• Élaborer les plans (opérations et communications)
• Former l'équipe
• Désigner les partenaires
• Établir les systèmes
• Former et mettre les plans à l'essai
3) Intervention : actions prises pour s'occuper des conséquences d'une crise ou d'une urgence
• Évaluer la situation
• Activer le plan opérationnel
• Activer le plan de communication
4) Rétablissement : actions prises suite à une crise ou une urgence
• Déclarer la fin de la crise ou l'urgence (reprise des activités normales)
• Maintenir les communications avec les médias et partenaires
• Fournir un soutien aux employés
• Évaluer et tirer des leçons de l'expérience

L'étape d'atténuation

L'étape d'atténuation englobe les actions prises visant à réduire les conséquences d'une urgence ou d'une crise. Les activités d'atténuation visent principalement à identifier et à anticiper au mieux les risques de crises ou d'urgences. Elles permettent à l'organisation d'identifier ses points vulnérables et d'agir de façon proactive sur ces derniers. Les gestionnaires ont intérêt à consulter le *Cadre de gestion intégrée des risques* pour mener leurs activités d'atténuation qui consistent à :

- effectuer une vérification (identification des risques et des situations critiques);
- évaluer les risques (indices de probabilité par ordre d'importance);
- examiner les pires cas (analyse de scénarios possibles);
- étudier les situations antérieures (examen rétrospectif des crises ou urgences antérieures);
- prévoir les experts (identifier l'expertise requise pour les crises ou urgences probables); et
- établir des mécanismes de surveillance continue.

Il faut convenir qu'une prévention complète des crises et des urgences n'est pas possible. Il n'en demeure pas moins que les efforts continus à l'anticipation augmentent grandement les chances d'éviter les conséquences d'une crise ou d'une urgence. Les activités d'atténuation restent toutefois essentielles pour orienter et mettre de l'avant les activités à l'étape de préparation.

L'étape de préparation

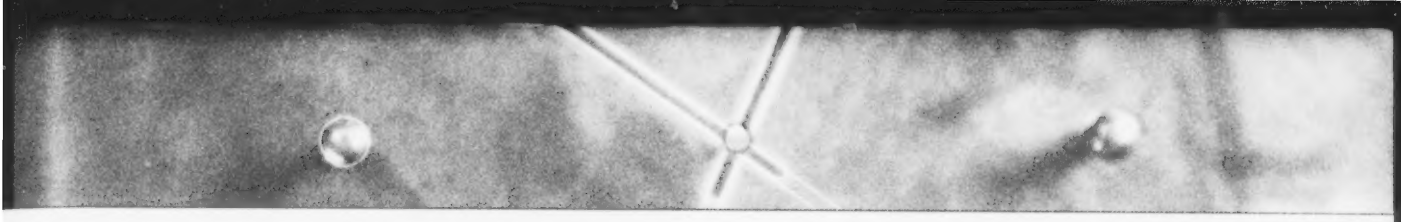
L'étape de préparation inclut les actions prises pour se préparer à intervenir efficacement lors d'une crise ou d'une urgence. Les activités de préparation visent à planifier, tant au niveau des opérations que des communications, les paramètres de l'intervention, les modalités administratives, les ressources, la formation et la mise à l'essai des plans :

Planifier (opérations et communications)

La gestion des crises et des situations d'urgence nécessite de développer deux types de plan : le plan opérationnel et le plan de communication. Le plan opérationnel est le document cadre qui vise à rassembler toutes les informations dont les gestionnaires auront besoin pour intervenir efficacement lors d'une crise ou d'une urgence. En d'autres mots, ce plan de gestion vient donner les grandes directions à suivre. En concevant le plan, il faut garder à l'esprit qu'il ne doit pas être trop long et compliqué. Quand une crise ou une urgence frappe et que la tension est à son plus haut point, il n'y a pas de temps à perdre à consulter un plan volumineux rempli de descriptions narratives. Le but est de constituer un document concis qui saura comprendre les informations pertinentes à la gestion de crise ou d'urgence. Un plan opérationnel devrait comprendre les éléments de base suivants :

- définition des crises et urgences couvertes dans le plan;
- structures hiérarchiques (p. ex., équipe de gestion, premier organisme responsable, rapports avec les autres ministères ou agences, l'administration centrale, etc.);
- politiques et procédures administratives pour activer le plan et faciliter la prise de décision;
- installations (centre des opérations et besoins logistiques).

Le plan de communication devrait aller de pair avec le plan général des opérations. Le plan de communication fournit les guides stratégiques et tactiques nécessaires avant, pendant et après la crise et les urgences. Il permettra à tous les intervenants d'avoir les mêmes repères et les mêmes réactions durant l'intervention. Le plan de communication déterminera également les porte-paroles désignées, les auditoires cibles, les installations et les besoins de formation. La section 6 reprend plus en détail les principaux éléments types pour l'élaboration du plan de communication.



Constituer l'équipe d'intervention

L'équipe d'intervention rassemble les employés de l'organisation qui seront appelés éventuellement à gérer une crise ou une urgence. Généralement, une telle équipe est formée à partir des personnes clés de l'organisation, en tenant compte de leurs spécialités et expertises. Ces équipes peuvent être encadrées par une définition des rôles et responsabilités de chacun des membres ainsi qu'une définition des pouvoirs pouvant être exercés par l'équipe.

Désigner les partenaires

La désignation des partenaires implique l'établissement de contacts entre le ministère responsable et les organismes qui l'appuieront durant l'intervention. Il est opportun pour le ministère responsable de partager au préalable son programme d'intervention et de l'harmoniser avec les organismes partenaires. Les relations et les ententes établies avec les partenaires avant les crises ou les urgences pourront aider à faciliter la coordination de l'intervention.

Établir des systèmes

Les systèmes impliquent l'ensemble des ressources qui seront nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des opérations relatives à l'intervention. Les systèmes englobent l'infrastructure, les technologies et les ressources humaines. Un manque ou insuffisance d'un de ces éléments peut contribuer à paralyser l'action de l'équipe d'intervention. Ainsi, il faut s'assurer de la disponibilité des ressources et du fonctionnement du matériel au préalable. Voici quelques exemples des ressources requises pour une intervention :

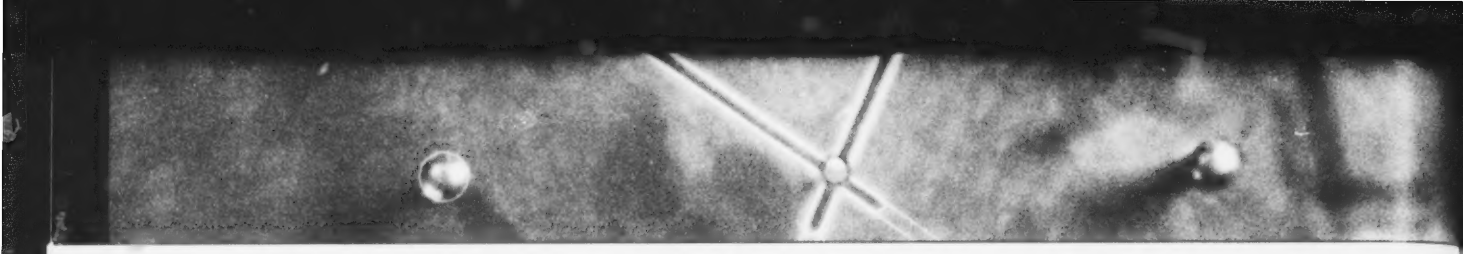
- installations (centre de gestion de crises ou de situations d'urgence);
- matériel de communication (lignes téléphoniques, télécopieurs, ligne 1-800, téléphones cellulaires, réseaux informatiques, téléconférences, ordinateurs, enregistreuse, etc.);
- matériel et locaux de réserve;
- personnel de soutien (surtout le greffier qui consigne chacune des actions de l'équipe).

Former et mettre à l'essai les plans

Les plans peuvent s'avérer inutiles ou inefficaces s'ils ne sont pas mis à l'essai. Ils peuvent donner aux gestionnaires un faux sentiment de sécurité en ce qui concerne l'état de préparation de leur organisation. Pour éviter le " syndrome du plan papier ", les plans doivent être mis à l'essai périodiquement et les membres de l'équipe d'intervention désignée et leur personnel de soutien doivent obtenir la formation appropriée. Un exercice de simulation peut s'effectuer à grande ou à courte échelle. Il est toutefois fortement recommandé d'impliquer la haute direction lors de simulations, cette dernière étant tenue d'autoriser l'activation des plans et des activités connexes lors des crises ou des urgences. La formation et la mise à l'essai des plans permettront notamment de :

- maintenir un niveau approprié de sensibilisation;
- familiariser le personnel avec les plans (opérations et communications);
- assurer que tout le personnel impliqué connaisse la place qu'il occupe dans les plans (rôles et responsabilités);
- familiariser le personnel avec les mécanismes, équipement et procédures nécessaires à la mise en œuvre des plans;
- convertir des plans abstraits en actions concrètes;
- fournir une opportunité de répondre aux questions et aux inquiétudes.

Chaque exercice devrait être suivi d'une séance-bilan qui permettra de faire ressortir ce qui a fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné. Ce type de séance donne l'occasion de réajuster les plans et de réévaluer les responsabilités qu'assumeraient le personnel et les partenaires lors de crises ou d'urgences réelles.



L'étape d'intervention

L'intervention concerne les actions prises pour s'occuper des conséquences d'une crise ou d'une urgence. L'intervention implique la mise en oeuvre d'activités pour maîtriser la situation et limiter les effets négatifs. Il faut comprendre que les activités d'intervention se déroulent de façon itérative ou simultanée compte tenu du climat d'incertitude pouvant être lié aux crises et aux urgences. L'intervention exigera un niveau de coordination complexe des opérations et des communications selon la nature de la crise ou de l'urgence. Les sections 4 et 5 abordent plus amplement la question de la coordination et des leçons apprises durant l'étape d'intervention. Nous ne présentons ici que les activités sommaires de l'étape d'intervention :

Évaluer la situation

L'évaluation de la situation consiste à rassembler toutes les informations entourant la crise ou l'urgence et de vérifier la fiabilité des sources. Cette démarche initiale permet d'évaluer l'importance du problème et de déterminer l'organisme responsable de l'intervention. L'autorité hiérarchique saisie de la question ordonne l'exécution des plans opérationnels et de communication si elle le juge appropriée.

Activer le plan opérationnel

L'activation du plan opérationnel suppose tout d'abord le début des travaux de l'équipe désignée pour gérer l'intervention. Elle s'accompagne également généralement de l'entrée en contact avec les partenaires fédéraux et externes pour réexaminer le problème et établir les priorités d'intervention. Le ministère responsable met en oeuvre rapidement des solutions à court terme visant à limiter les dommages et à réduire le danger, et poursuit sa recherche de solutions à plus long terme.

Activer le plan de communication

L'exécution du plan de communication consistera initialement à préparer rapidement la position officielle du ministère responsable. Les activités de préparation initiales impliquent :

- la détermination de l'intérêt que la situation pourra susciter de la part des médias;
- le choix et l'information du porte-parole désigné;
- la rédaction et la coordination de la transmission du message gouvernemental; et
- la prévention des besoins des médias.

La réponse aux médias consistera à reconnaître et expliquer l'étendue connue du problème et à persuader la population que des mesures immédiates sont déployées pour maîtriser la situation. Le ministère responsable maintiendra des communications continues avec ses auditoires internes et externes tout au long de l'intervention afin d'effectuer des mises à jour et partager toute information pertinente.

L'étape de rétablissement

Le rétablissement comprend les actions prises suite à une crise ou une urgence. Les activités de rétablissement impliquent :

- une déclaration officielle de la fin de la crise ou de l'urgence;
- le maintien des contacts avec les médias et les partenaires;
- le soutien des employés; et
- l'apprentissage organisationnel (leçons apprises).

La reprise des opérations normales nécessite une déclaration officielle de la fin de la crise ou de l'urgence. Bien que la situation soit reléguée progressivement à l'arrière-plan, le ministère responsable doit maintenir les contacts avec les médias et les organismes partenaires. Ceci permet de rendre compte des progrès réalisés

quant à l'implantation des solutions à long terme identifiées durant l'intervention. Une attention particulière devrait aussi être portée au soutien des employés de l'organisation qui pourraient souffrir de stress et de fatigue extrême résultant de la crise ou de l'urgence.

Enfin, les activités de rétablissement concernent l'apprentissage organisationnel et les leçons tirées de l'expérience. Les crises ou les urgences pourront avoir des conséquences positives ou négatives sur l'image professionnelle et publique d'une organisation. Dans les deux cas, il peut s'avérer tentant pour une organisation de négliger l'élément réflectif de la gestion des crises et des situations d'urgence. Une organisation ressortant avec succès d'une crise ou urgence peut se croire prête à surmonter toutes autres situations similaires. D'autres organismes ayant à peine survécu à la crise ou l'urgence peuvent trouver excessivement difficile de revenir en arrière et tenter de tirer des leçons de l'expérience. Les organisations soucieuses saisiront l'opportunité d'examiner soigneusement, sans blâmer, ce qui a fonctionné et ce qui a mal fonctionné à travers un examen rétrospectif formel. Elles mettront l'emphase sur l'amélioration de la capacité organisationnelle à anticiper et à se préparer aux crises et urgences à venir.

Questionnaire sur l'état de préparation de votre organisation

En répondant aux questions suivantes, les gestionnaires pourront évaluer sommairement leur capacité organisationnelle à faire face aux crises et aux situations d'urgence potentielles. Le questionnaire permet d'identifier les forces et les faiblesses des organisations concernant la mise en œuvre des activités comprises aux étapes d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement:

1. Votre organisation possède-t-elle une vision " corporative " pour la gestion des crises et des situations d'urgence? Quelle est-elle? Est-ce qu'elle couvre les différentes étapes du processus?

2. Une planification adéquate a-t-elle été effectuée concernant l'implication des partenaires à chacune des étapes du processus de gestion des crises et des situations d'urgence?

3. Veuillez énumérer la capacité actuelle de votre organisation pour chacune des étapes du processus, y compris les plans et les activités prévus par votre organisation pour accroître cette capacité.

4. Quelle est ou quelles sont les étapes où votre organisation concentre la plus grande partie de ses efforts?

5. Quelle est ou quelles sont les étapes négligée(s) par votre organisme?

6. Quelles attentions ou récompenses les membres de votre organisation reçoivent-t-il lorsqu'ils participent à chacune de ces étapes?

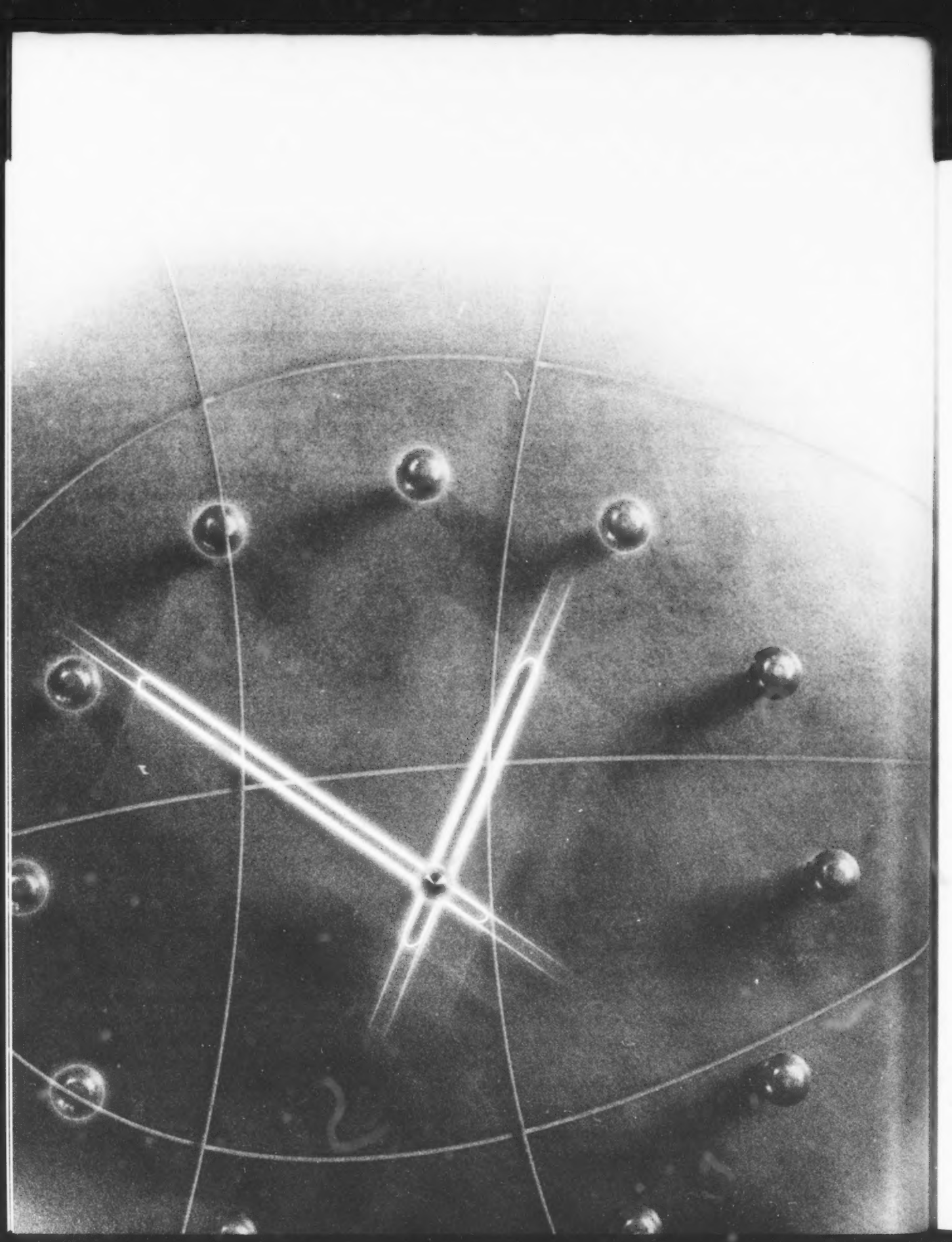
7. Est-ce qu'il y a une ou des étapes où les responsabilités et récompenses des employés pourraient être améliorées?

8. Avec quelle efficacité votre organisation planifie-t-elle ses actions par rapport aux quatre étapes du processus?

9. Quels sont les obstacles pouvant empêcher une planification efficace des quatre étapes du processus?

10. Comment pourrait-on surpasser ces obstacles?

Source adaptée : *Crisis management*, by Ian I. Mitroff et Christine M. Pearson. San Fransisco : Josey-Bass Publishers, 1993.



UN APERÇU DU CADRE LÉGAL ET DES POLITIQUES

Les gestionnaires doivent être à l'affût des lois et des politiques inhérentes aux crises et aux urgences puisque ces dernières servent à établir les règles de conduite et à jeter les bases de l'action. Une connaissance approfondie du rôle et des responsabilités de votre organisation permettra d'orienter la mise en oeuvre des activités d'atténuation et de préparation et viendra aussi faciliter la démarche d'intervention en cas de crise ou d'urgence. A priori, il faut noter que dans certains cas, les lois ou les politiques présentées s'appliquent à l'ensemble des ministères et organismes alors que dans d'autres elles concernent les compétences particulières de certains organismes.

Tableau 3 - Aperçu du cadre légal et des politiques

CRISES

Cadre légal et politiques

Loi organique des ministères et agences

Lois et règlements (responsabilité entière ou partielle)

Règlements, programmes, politiques du secteur affecté par la crise

URGENCES

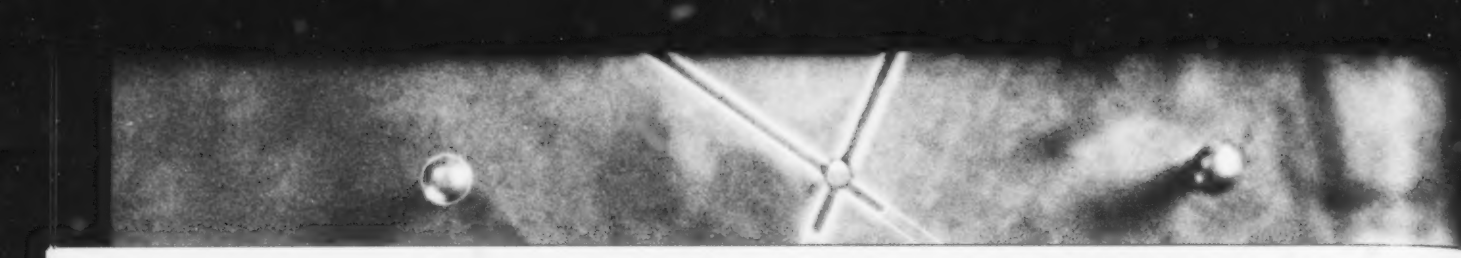
Cadre légal et politiques

Loi sur les mesures d'urgence (1988)
Loi sur la protection civile (1988)
Loi antiterroriste (2001)
La loi de 2002 sur la sécurité publique
Politique fédérale relative aux situations d'urgence (1995)
Politique du gouvernement sur la sécurité (2002)

Politiques communes

Cadre de gestion intégrée du risque (2001)

Politique de communication du gouvernement du Canada (2002)



Cadre légal et politiques relatives aux situations de crise

Lois pertinentes

Les situations de crise impliquent une connaissance approfondie de deux types de lois par les gestionnaires : la loi organique de leur ministère ou organisme, et les lois et règlements relevant de la responsabilité entière ou partielle de leur organisation. La loi organique des ministères ou organismes définit les pouvoirs des organisations publiques et aide ainsi à en définir leur mandat. Le nombre de lois et de règlements que doivent faire appliquer les ministères et agences peut varier grandement d'une organisation à l'autre. Les gestionnaires doivent être pleinement conscients des obligations et responsabilités de leur organisation avant qu'elle ne soit frappée par une crise. Un gestionnaire bien avisé saura déterminer plus rapidement si son organisation doit agir comme premier organisme responsable de la gestion d'une crise qui semble s'aggraver. Par conséquent, la mise en oeuvre des activités d'intervention se verra facilitée.

Politiques pertinentes

Les gestionnaires de la fonction publique devront le plus souvent gérer des crises portant sur leurs responsabilités quotidiennes. Elles peuvent, par exemple, viser la mise en oeuvre d'un programme, l'application de règlements ou l'interprétation de politiques. En ce sens, les crises potentielles couvrent l'ensemble des secteurs d'activités d'une organisation publique. Il n'existe toutefois pas de politique gouvernementale définie exigeant que les gestionnaires aient des plans opérationnels pour les crises comme c'est le cas pour les situations d'urgence. Ceci n'exclut pas la possibilité pour les gestionnaires de mettre en place un plan de gestion de crise pour les secteurs d'activités les plus vulnérables de leur organisation. Comme nous le verrons ci-dessous, le *Cadre de gestion intégrée du risque* et la *Politique de communication du gouvernement du Canada* s'avèrent des instruments précieux pour renforcer les activités d'atténuation et de préparation des organisations face aux crises éventuelles.

Cadre légal et politiques relatives aux situations d'urgence

Loi sur les mesures d'urgence et *Loi sur la protection civile*

La *Loi sur les mesures d'urgence*, adoptée par le Parlement canadien en 1988 de façon conjointe avec la *Loi sur la protection civile*, est venue remplacer la *Loi sur les mesures de guerre* en ce qui concerne les cas d'urgence nationale. En plus de conférer au gouvernement les pouvoirs nécessaires relativement à l'intervention dans les urgences nationales, la Loi vient également préciser quelles sont les situations pouvant être qualifiées comme étant une urgence nationale. On y retrouve quatre types de situation, soit 1) les urgences en matière de bien-être public 2) les urgences touchant l'ordre public 3) les urgences internationales et 4) les temps de guerre. La Loi assure également la protection des droits et libertés des Canadiens dans les situations d'urgence précédemment présentées. Elle prévoit en plus une compensation adéquate pour toute perte ou blessure qui pourrait être provoquée par sa mise en application.

La *Loi sur la protection civile* vient quant à elle définir le mandat de l'ensemble du gouvernement fédéral du Canada et de ses agences dans l'élaboration et la coordination des programmes visant à traiter avec les sinistres. Elle établit précisément les responsabilités de chacun des ministères fédéraux en matière de protection civile, dans leur secteur respectif, tout en tenant compte des intérêts provinciaux par l'établissement d'une aide fédérale dans les cas d'urgence se déroulant à l'échelle provinciale. La Loi précise également les responsabilités du ministre ayant la responsabilité de la protection civile ainsi que celles du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), agence sous la responsabilité du ministre.

Loi antiterroriste et *Loi de 2002 sur la sécurité publique*

Dans la foulée des événements tragiques du 11 septembre 2001, le gouvernement du Canada souscrivait à un Plan antiterrorisme en deux parties, soit premièrement la *Loi antiterroriste*, qui reçut la sanction royale en décembre 2001. La Loi vient notamment préciser les mesures visant à dissuader, rendre inopérants, identifier, poursuivre en justice, condamner et punir les terroristes. Elle donne également aux organismes responsables d'appliquer la Loi et aux agences de sécurité nationale de nouveaux instruments d'enquête permettant de recueillir des renseignements au sujet des groupes terroristes et de les poursuivre en justice. La *Loi antiterroriste* vient également mettre en place des mesures de protection rigoureuses qui visent à protéger les droits et libertés des Canadiens.

En deuxième partie du Plan antiterrorisme, le gouvernement du Canada a présenté en 2002 le *Projet de loi C-17*, soit la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*. Cette loi viendra combler les lacunes du cadre législatif fédéral en matière de sécurité et de protection du public. La Loi permettra de mettre en place des mesures importantes venant accroître la capacité du gouvernement du Canada à prévenir les attentats terroristes, à protéger les Canadiens et à réagir rapidement advenant une menace importante. La Loi est donc d'un intérêt particulier pour les gestionnaires dont les responsabilités sont liées à la lutte contre le terrorisme et la sécurité nationale. D'ailleurs, cette nouvelle législation comportera des dispositions permettant aux ministères et organismes fédéraux liés à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité nationale d'échanger plus efficacement entre eux des renseignements essentiels et de coordonner leur travail. De plus, elle prévoit une circulation plus fluide de l'information entre le Canada et ses partenaires internationaux afin de prévenir les activités terroristes et de protéger la sécurité publique.

Politique fédérale relative aux situations d'urgence

Découlant de la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la protection civile*, la *Politique fédérale relative aux situations d'urgence* (1995) a pour principe fondamental que les préparatifs d'urgence doivent être intégrés à tous les paliers de gouvernement et d'intervenants. Elle vient donc encourager la collaboration et la coordination des efforts de tous les acteurs qu'elle interpelle.

Le palier fédéral prône la décentralisation de la planification des mesures d'urgence afin de profiter de la compétence, des ressources et des outils réglementaires de chaque ministère fédéral. Le gouvernement fédéral assume automatiquement un rôle de leadership dans toutes les urgences affectant sa juridiction. La pratique canadienne, conformément au régime constitutionnel et juridique du pays, veut que la responsabilité d'agir dans une situation d'urgence soit tout d'abord assumée par l'individu, à qui il incombe de connaître les mesures à prendre pour assurer sa propre sécurité. L'intervention des différents paliers de gouvernement ne s'effectue qu'au fur et à mesure que leurs compétences et ressources sont requises pour contrôler la situation et en réduire les effets. La chaîne de responsabilités prend donc son origine chez l'individu pour ensuite se transposer à la municipalité, à la province et au territoire. La province ou le territoire peut ensuite faire une demande officielle pour obtenir l'intervention du gouvernement fédéral. Celui-ci n'agit que sur demande ou s'il est clair que la situation touche à l'un de ses secteurs de compétences ou en cas d'une urgence nationale.

Si l'intervention fédérale est requise, le gouvernement peut alors désigner un ministère comme étant responsable de la coordination de l'ensemble de l'intervention fédérale. Ce rôle est généralement confié au ministère dont les responsabilités courantes sont les plus étroitement liées aux circonstances de la catastrophe. L'intervention fédérale s'effectue généralement sous la direction et le contrôle du

gouvernement provincial concerné ou, s'il s'agit d'une situation relevant essentiellement de la compétence du fédéral ou d'une crise nationale, celle-ci s'effectue en étroite collaboration avec les provinces.

Politique du gouvernement sur la sécurité

La *Politique du gouvernement sur la sécurité* (2002) vise à prescrire l'application de mesures de sauvegarde pour réduire le risque de préjudice et à soutenir l'intérêt national et les objectifs opérationnels du gouvernement du Canada. Elle est conçue pour protéger les employés, préserver la confidentialité, la disponibilité, l'intégrité et la valeur des biens, et assurer la prestation continue de services. En considérant que le gouvernement fédéral axe grandement sa prestation de services sur les technologies de l'information, la politique vient souligner l'importance pour les ministères de surveiller leurs opérations électroniques. Les administrateurs généraux ont l'obligation de rendre compte de la sauvegarde des employés et des biens relevant de leur secteur de responsabilité ainsi que de la mise en oeuvre de la politique. Les ministères sont tenus d'effectuer des activités d'atténuation (évaluation des menaces et risques) et de préparation (plan de reprise des opérations et d'urgence). Les exigences de cette politique supportent d'autres mesures gouvernementales sur la gestion des situations d'urgence.

Politiques communes

Cadre de gestion intégrée du risque

Le *Cadre de gestion intégrée du risque* (2001) fournit aux organisations un mécanisme pour élaborer une approche générale de gestion des risques stratégiques qui permet de discuter de risques très différents ainsi que d'en faire la comparaison et l'évaluation sur la même page. La politique traite de tous les genres de risques auxquels l'organisation peut faire face, soit au niveau stratégique, opérationnel, financier, des ressources humaines ainsi qu'au plan juridique, de la santé, de la sécurité, de l'environnement et de la réputation. Les administrateurs généraux, la haute direction, les gestionnaires et l'ensemble des employés sont donc appelés à jouer un rôle important lors de la création d'une fonction de gestion intégrée du risque. Le *Cadre de gestion intégrée du risque* est un outil essentiel pour mettre en oeuvre les activités de l'étape d'atténuation.

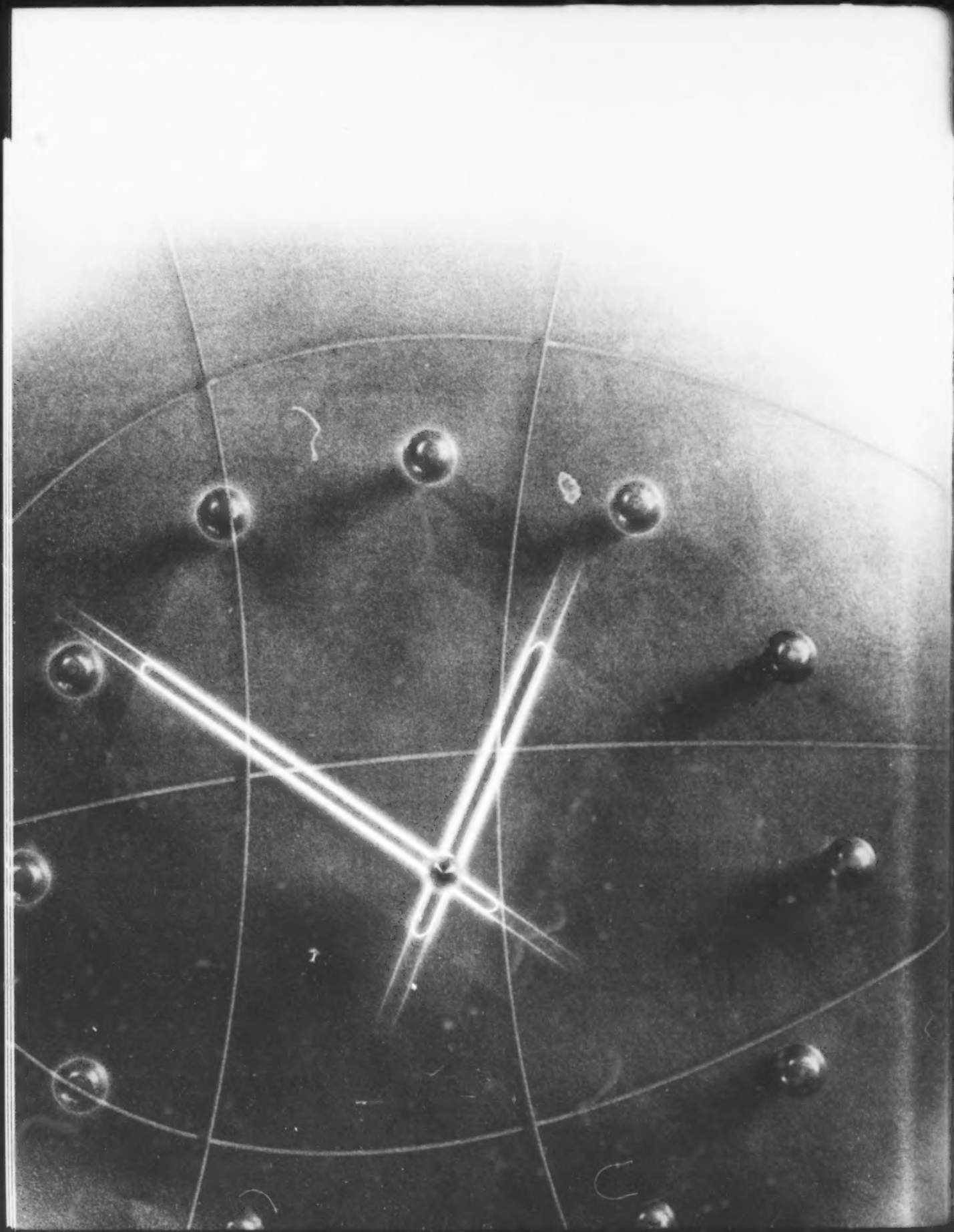
Le *Cadre de gestion intégrée du risque* vise à :

- établir des lignes directrices pour promouvoir l'utilisation d'une approche plus globale et plus systématique en matière de gestion du risque;
- contribuer à l'établissement d'un effectif et d'un milieu de travail soucieux du risque qui favorisent l'innovation et la prise de risques responsable, tout en veillant à ce que des mesures légitimes soient prises pour protéger l'intérêt public, conserver la confiance du public et assurer la diligence raisonnable; et
- proposer une série de pratiques de gestion du risque que les ministères peuvent adopter ou adapter en fonction de leurs circonstances particulières.

Politique de communication du gouvernement du Canada

La *Politique de communication du gouvernement du Canada* (2002) a pour but d'assurer une coordination et une gestion efficaces des communications pour l'ensemble de l'administration fédérale. Elle traite de nombreux enjeux importants, dont les communications en cas de crises et d'urgences. Elle est conçue pour donner aux employés de la fonction publique et aux gestionnaires les directives à suivre afin que le public puisse recevoir des renseignements opportuns, exacts, objectifs et complets sur les politiques, les programmes, les services et les initiatives du gouvernement. La politique pousse également les organisations à mettre en place des plans, partenariats et autres outils ou méthodes pouvant permettre aux fonctionnaires de communiquer de façon efficace et efficiente dans les deux langues officielles lors

des crises et des situations d'urgence. Elle assure également une collaboration intergouvernementale en proposant que les différents gouvernements et intervenants s'entendent sur l'organisme qui devra assumer la responsabilité principale des communications en cas de crise ou d'urgence. Par contre, s'il y a un doute quant à l'organisme public ayant la responsabilité principale dans des circonstances données, les institutions doivent se rapporter au Bureau du Conseil Privé. En définitive, la politique exige de mettre en œuvre des activités de communication aux étapes d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement.



LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES INTERVENANTS ET LA COORDINATION

SECTION 4

D'une perspective fédérale, la présente section vise a reprendre de façon plus spécifique les rôles et responsabilités des principaux acteurs pouvant être interpellés lors des crises et des situations d'urgence. Nous aborderons également le continuum de coordination et d'interopérabilité requis entre ces acteurs pour assurer une gestion efficace de l'intervention.

Tableau 4 - Les intervenants au gouvernement du Canada

Bureau du premier ministre (BPM)
Bureau du Conseil privé (BCP)
Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC)
Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
Ministère responsable Ministre Équipe d'intervention • Responsable d'équipe • Porte-parole désignés • Communications • Finances • Politiques • Services techniques • Contentieux • Sécurité
Partenaires fédéraux et externes

Les rôles et responsabilités

Bureau du premier ministre

En tant que chef du processus de prise de décision au sein du gouvernement fédéral, le premier ministre détient le pouvoir de décider de toutes les mesures jugées nécessaires lors des situations de crise ou d'urgence. L'expérience démontre que le premier ministre s'en remet normalement aux décisions de ses ministres dans les situations de crise ou d'urgence, ces derniers étant tenus de répondre au principe de responsabilité ministérielle pour toutes questions touchant leur domaine de compétence. De façon exceptionnelle, et à la demande du Bureau du Conseil privé (BCP), le Bureau du premier ministre (BPM) pourra émettre une directive lorsqu'il y a confusion et

mésentente dans la détermination du premier organisme responsable. Il demeure que lorsque l'autorité ministérielle est déterminée, le palier de décisions demeure normalement entre les mains du ministre qui est appuyé par une équipe de gestion qui sera chargée de gérer la crise ou l'urgence au sein de son ministère. Le ministère responsable sera tenu d'informer périodiquement le ministre, le Bureau du premier ministre et le Cabinet concernant les développements pour toute la durée de l'événement.

Bureau du Conseil privé

Le rôle du BCP consiste à aider les ministères et organismes à remplir efficacement leurs responsabilités et à assurer une consultation et une coordination d'ensemble au sein du gouvernement du Canada. Le BCP fournit un appui important dans les situations de crise ou d'urgence. Le BCP assume trois principaux rôles d'appui : 1) fournir des conseils quant à la détermination du ministère responsable de gérer la crise ou de l'urgence 2) fournir un appui et des conseils au premier organisme responsable dans sa démarche d'intervention et 3) coordonner et faciliter la dissémination de l'information au sein du gouvernement (i.e. au BPM, au Cabinet et autres ministères). Le Secrétariat des Communications et Consultation du BCP constitue le principal point de contact pour le ministère responsable.

Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile

Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) est un organisme civil œuvrant au sein du ministère de la Défense nationale. Il a pour mission d'améliorer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens dans leurs environnements matériel et cybernétique. Le BPIEPC a un mandat comportant deux volets :

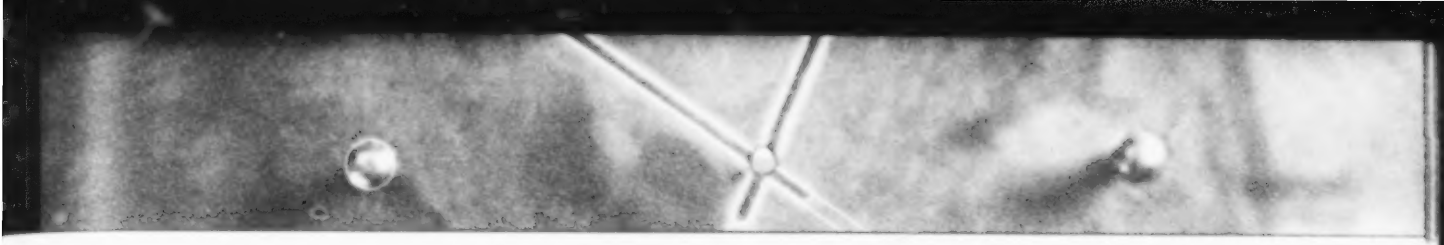
- assurer un rôle de chef de file national pour une nouvelle approche moderne et complète de la protection des infrastructures essentielles du Canada les composantes clés matérielles et cybernétiques des secteurs de l'énergie et des services publics, des communications, des services, du transport, de la sécurité et du gouvernement;
- être le principal organisme du gouvernement chargé d'assurer la protection civile à l'échelle nationale pour tous les types de situations d'urgence.

Le BPIEPC est responsable de la planification continue des mesures d'urgence et des affaires du gouvernement du Canada. Il surveille toutes les menaces et les situations d'urgence et constitue le centre de la coordination des efforts du gouvernement du Canada en matière d'intervention et de rétablissement. Le BPIEPC améliore la sensibilisation et la capacité des Canadiennes et des Canadiens, de leurs collectivités, de leurs entreprises et de leurs gouvernements à gérer les risques que représentent leurs environnements matériel et cybernétique.

Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Le Secrétariat du Conseil du Trésor joue également un rôle d'appui des activités gouvernementales lors des crises ou des situations d'urgence au niveau de l'affectation des ressources humaines, financières, informatiques et technologiques. Le SCT peut aider les ministères responsables à :

- accélérer l'affectation des fonds supplémentaires afin de couvrir les dépenses ministérielles liées aux crises ou urgences;
- modifier de façon temporaire les procédures, les règlements ou les pouvoirs en matière d'administration financière pour permettre au gouvernement fédéral de fournir le plus rapidement possible les ressources, les services et l'appui nécessaires;
- favoriser la reprise rapide des services essentiels du gouvernement interrompus par une situation d'urgence et fournir des avis aux ministères et aux organismes à cet égard;



- accélérer l'approbation des demandes d'aide financière présentées par les provinces en cas de catastrophe.

Ministère responsable

Ministre

En raison de la complexité opérationnelle et des aspects techniques entourant les crises et les situations d'urgence, le ministre s'en remettra largement aux compétences de ses fonctionnaires (i.e. l'équipe d'intervention et les porte-parole désignés) pour gérer l'intervention et collaborer avec les médias. Le ministre remplira son obligation de rendre compte des activités d'intervention de son ministère auprès du Cabinet et du Parlement et pourra, selon les circonstances, exercer une visibilité plus importante auprès des médias et du public. L'équipe d'intervention, saisie de la crise ou de l'urgence, devra travailler en étroite collaboration avec le bureau du ministre afin de connaître et confirmer les besoins et attentes du ministre.

Équipe d'intervention

Le secteur de l'organisation responsable de la gestion de la crise ou de la situation d'urgence devra avoir en place une équipe de gestion qui portera son attention exclusive au problème jusqu'à sa résolution. L'équipe est constituée d'un responsable et de tous les spécialistes et experts-conseils comme par exemple les porte-parole désignés, le responsable des communications, finances, politiques, etc. L'équipe est investie des pouvoirs décisionnels pour gérer l'intervention. Normalement, les pouvoirs de l'équipe de gestion et les rôles et responsabilités des membres qui la composent sont déterminés à l'avance dans les plans de gestion de crises ou de situations d'urgence.

Les partenaires fédéraux et externes

La gestion de crises et des situations d'urgence impliquera fréquemment une collaboration étroite entre le ministère responsable et divers partenaires. Selon les circonstances entourant la crise ou l'urgence, les partenaires pourront inclure des organismes fédéraux, les autorités provinciales et municipales ou des organisations non gouvernementales. Le ministère responsable devrait normalement avoir établi un contact au préalable avec ses partenaires fédéraux et externes lors des activités d'atténuation et de préparation.

La coordination et l'interopérabilité durant l'intervention

Devant les multiples acteurs pouvant être impliqués lors d'une crise ou d'une urgence, la coordination et l'interopérabilité sont essentielles pour une intervention efficace. Le niveau de coordination requis augmentera selon la nature et la complexité de la crise ou de l'urgence. Le degré de coordination pourra être haussé, entre autres, lorsque la gravité d'une urgence s'intensifie, lorsque l'implication du gouvernement du Canada doit changer ou lorsque l'urgence tend à se transformer en crise.

Selon leur domaine respectif de compétences, les ministères et agences sont tenus de répondre immédiatement et de façon proactive lorsqu'une situation d'urgence se produit ou lors de l'identification de crise potentielle. Tous les employés des ministères ou agences doivent signaler immédiatement tout problème ou incident sérieux à leur supérieur immédiat. Chaque niveau d'autorité doit prendre les actions appropriées pour informer le prochain niveau hiérarchique qui déterminera si d'autres actions sont à entreprendre.

Ce processus mènera à la désignation de l'autorité au niveau le plus approprié. Pour fins d'illustration, on retrouvera trois niveaux de coordination relatifs aux activités d'intervention dans le contexte du gouvernement du Canada soit bas, élevé et très élevé.

Bas niveau de coordination : Le ministère responsable assume l'entière responsabilité de l'intervention. Il dirige les opérations et les communications (stratégie et soutien) reliés à son domaine de compétences. La

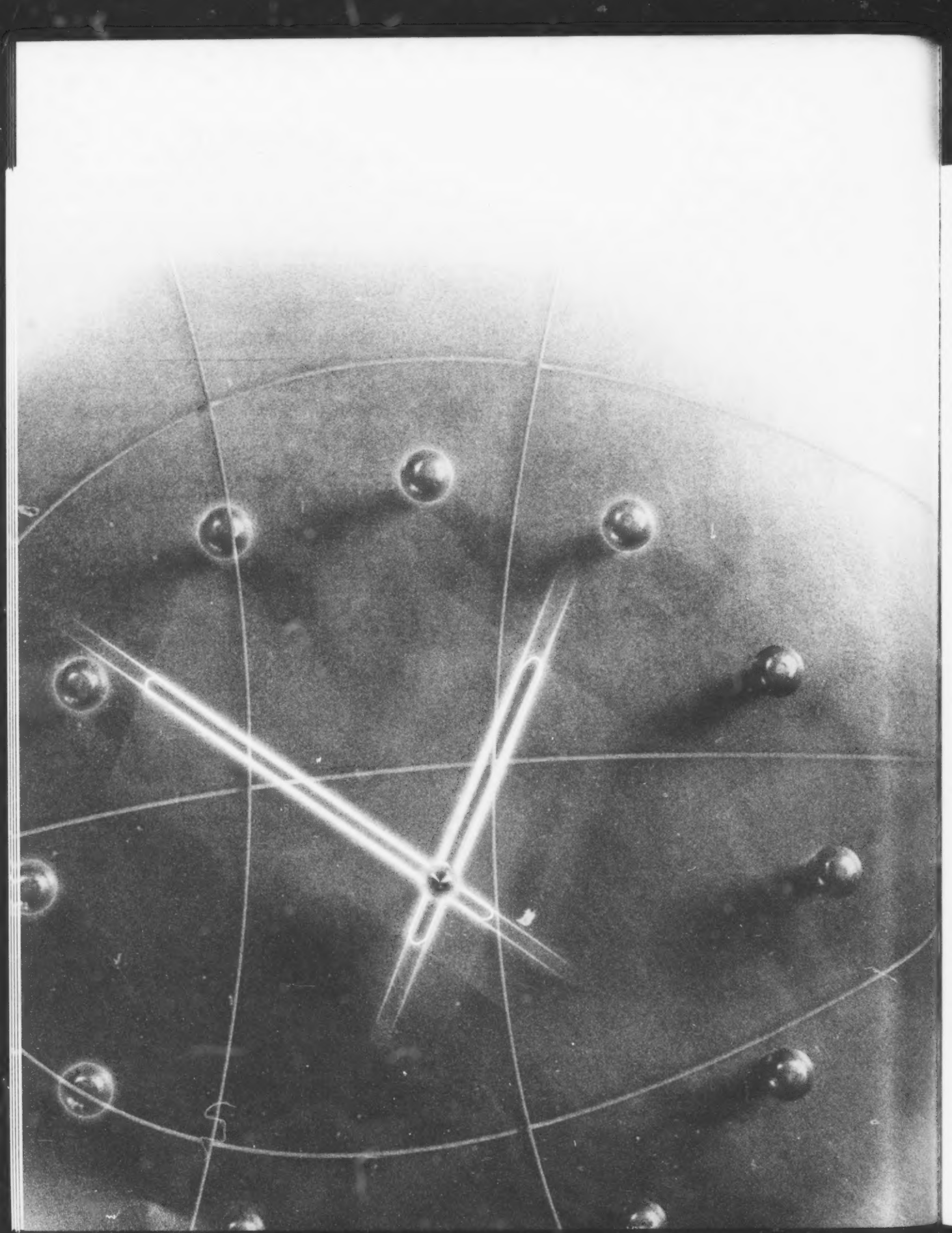
coordination se situe principalement entre l'administration centrale et les bureaux régionaux selon les circonstances. L'implication des agences centrales, des partenaires fédéraux et externes est minimale.

Niveau élevé de coordination : Le ministère responsable assume l'entière responsabilité de l'intervention. Il dirige les opérations et les communications (stratégie) mais travaille en étroite collaboration avec les agences centrales et les partenaires fédéraux et externes. Le BCP ou le BPIEPC fournit des conseils et appuie le ministère responsable au niveau des communications.

Niveau très élevé de coordination : Le BPM ou le BCP joue le rôle de premier dirigeant au niveau national. Plusieurs ministères responsables sont appelés à intervenir de façon concomitante selon leur domaine de compétences. Ces derniers dirigent leurs opérations respectives et appuient la stratégie de communication laquelle est coordonnée au plus haut sommet. Pour les situations d'urgence, le BPIEPC fournit également un soutien au niveau des communications.

Tableau 5 - Niveaux de coordination durant l'intervention

NIVEAU DE COORDINATION REQUIS	INTERVENANTS FÉDÉRAUX	RESPONSABILITÉS
Bas	• Ministère responsable (administration centrale et régions)	• Ministère responsable dirige les opérations et les communications (stratégie et soutien) couvrant son domaine de compétences
Élevé	• Ministère responsable (administration centrale et régions) • Collaboration de partenaires fédéraux et externes • BCP/BPIEPC	• Ministère responsable dirige les opérations et les communications (stratégie et soutien) couvrant son domaine de compétences • Partenaires fédéraux et externes appuient le ministère responsable • BCP ou BPIEPC collaborent avec le ministère responsable (appui aux communications)
Très élevé	• BPM ou BCP • Plusieurs ministères responsables (administration centrale et régions) • Collaboration de partenaires fédéraux et externes • BPIEPC	• BPM ou BCP dirige et coordonne l'ensemble des opérations et des communications (stratégie) à l'échelle nationale • Organismes responsables dirigent leurs opérations couvrant leur domaine de compétences et appuient la stratégie de communications coordonnée au plus haut sommet • Partenaires fédéraux et externes appuient les ministères responsables • BPIEPC appuie les organismes responsables (appui aux communications)



L'INTERVENTION LORS DES CRISES : LEÇONS APPRISES

Comme condition préalable à la gestion avec succès pendant une crise, un organisme doit accepter le caractère inévitable de ce genre de situation et se préparer au pire. Il est essentiel de mettre de l'avant des activités d'atténuation qui permettront de déceler de près les problèmes et de se doter d'un réseau d'alerte efficace pour détecter les situations nouvelles qui pourraient se transformer en crise. Comme c'est le cas pour tous les grands défis de gestion, il faut se préparer en établissant une plan et en formant une équipe de travail dont le fonctionnement sera régi par des lignes directrices bien comprises. La formation et la mise à l'essai des plans préparent également les principaux intervenants à faire face à l'incertitude et à l'ambiguïté entourant les crises. En définitive, les crises exigent de faire preuve d'une gestion exceptionnelle et non pas d'être pris de panique ou d'abandonner toute saine pratique de gestion.

Cette section vise à présenter les principales leçons tirées d'expériences vécues par des gestionnaires du secteur public ayant traversé diverses crises. Elles offrent plus particulièrement les considérations importantes que les gestionnaires doivent garder à l'esprit durant et après l'intervention.

Leçons apprises

1) Reconnaître l'existence d'un problème
2) Confirmer les rôles et les responsabilités
3) Exercer son leadership
4) Consulter et établir les priorités d'intervention
5) Réagir et collaborer avec les médias
6) Assurer des communications continues
7) Rétablir les opérations normales, tirer des leçons et prévenir

Reconnaître l'existence d'un problème

- Les gestionnaires doivent être attentifs aux signes avant-coureurs qui laissent entrevoir la possibilité d'un problème potentiellement plus grave. Lorsqu'une situation détectée semble s'aggraver progressivement en une crise, les informations ont souvent tendance à manquer, à être imprécises et contradictoires. Le gestionnaire se doit d'éviter de tomber dans le piège que peuvent tendre des rapports initiaux souvent inexacts. Le gestionnaire ne doit pas perdre de vue que la perception des choses est souvent égale à la réalité. Il est donc utile pour le gestionnaire d'effectuer ses propres recherches afin d'évaluer la situation de plusieurs points de vue et de ramener le problème à ses proportions véritables. Il importe finalement de s'assurer que son organisation est le premier responsable

aux termes de la législation et des politiques et de consulter les agences centrales appropriées pour obtenir des avis et valider l'autorité de son organisme.

- L'évaluation de la situation initiale permettra de déterminer les possibilités d'action immédiate. Dans certains cas, certaines mesures correctives pourront contribuer à corriger le problème identifié. Si le problème est jugé suffisamment sérieux, le gestionnaire doit garder à l'esprit que la déclaration de l'état de crise et la mise en oeuvre des activités d'intervention aura des implications importantes sur le plan de la gestion et intensifiera l'intérêt des milieux politiques et du public. À ce stade, la décision du gestionnaire sera prise en fonction de son bon jugement.

Confirmer les rôles et les responsabilités

- Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants devraient normalement être prévus dans le plan d'intervention du ministère responsable. Lorsqu'une crise est confirmée, il importe de constituer immédiatement l'équipe de gestion qui sera responsable de gérer l'intervention. Les membres de l'équipe d'intervention et les porte-parole désignés devront suspendre leurs activités normales pour consacrer toute leur attention à la crise. En ce sens, il est primordial de s'assurer que les membres sont prêts à assumer les responsabilités qui leur ont été assignées.

- Le ministère responsable doit également préciser ses attentes auprès des organismes partenaires fédéraux et externes. Ceci permettra d'assurer une démarche cohérente et d'éviter les contradictions et malentendus qui pourraient venir entraver la collaboration durant l'intervention. Dans la même veine, l'équipe d'intervention devra informer le ministre de la situation et devra chercher à connaître les attentes de ce dernier. L'implication du ministre dans la résolution de la situation pourra varier selon les circonstances.

> Il faut éviter l'interférence des autres intervenants du système afin de prévenir l'émergence de conflits et de contradictions qui risquent d'attirer et de retenir l'attention nuisible des médias et des parlementaires. Les autres intervenants du système (administration centrale, ministères ou organismes plus ou moins touchés) doivent participer au processus de gestion dès le départ, à l'intérieur d'une seule structure de reddition de comptes.
>
> *Crise des moules, Pêches et Océans Canada*

Exercer son leadership

- Le style de leadership sera déterminé par les caractéristiques du responsable de l'équipe d'intervention et par ce que dictera la crise. L'expérience démontre que les bons leaders en situations de crise ont été ouverts, positifs, flexibles mais aussi décisifs et expéditifs le moment venu. Le leader doit être présent et poser les bonnes questions afin de provoquer les choses.

- Les héros ne font pas de bons gestionnaires de crise. Les bilans effectués à la suite d'un grand nombre de crises survenues dans les secteurs public et privé indiquent que, fréquemment, la situation s'est transformée en crise (plutôt qu'en situation d'urgence) parce que le premier gestionnaire hiérarchique concerné a tenté de résoudre lui-même le problème au lieu de demander de l'aide. Le fait de demander de l'aide ne doit pas être perçu comme un indice d'incapacité. En réalité, ne pas demander de l'aide de spécialistes lorsqu'une situation s'aggrave peut constituer une erreur qui viendra empirer le problème.

> Les situations de crise doivent être à la fois gérées et menées. La dimension du leadership est peut-être la plus importante. Le leader efficace sera présent, visible, curieux et donnera l'exemple en plus de soutenir ceux qui souffrent.
>
> *Membre de la Table ronde*

Consulter et établir les priorités d'intervention

- Les partenaires fédéraux et externes qui appuient le ministère responsable possèdent des renseignements, connaissances et expertises qui contribueront à établir une évaluation plus précise de la situation. Par le biais de consultation continue, le ministère responsable doit rassembler les faits et exiger de ses partenaires de fournir toutes les informations pertinentes. Les consultations permettent de déterminer le plus rapidement possible les éléments qui sont connus et ceux qui ne sont pas connus.

- Les consultations continues auprès des partenaires fédéraux et externes permettront de déterminer les priorités d'intervention et la recherche de solutions à court terme et à plus long terme. Il est particulièrement important pour le ministère responsable de communiquer et d'expliquer les objectifs et solutions élaborées à l'ensemble des partenaires afin d'assurer notamment des actions unifiées sur le plan des opérations et des communications. Bien que la crise soit gérée par le ministère responsable, ce dernier ne peut s'occuper directement de tous les aspects de l'intervention. Les partenaires fédéraux et externes peuvent avoir un rôle d'appui important à jouer dans l'accomplissement des diverses tâches reliées à la mise en oeuvre des solutions à court terme et à long terme. Il faut en ce sens apprendre à faire confiance en l'expertise et les capacités des partenaires.

Réagir et collaborer avec les médias

- L'expérience démontre que la première réaction des principaux porte-parole fut souvent celle qui marqua le plus le public en général. En ce sens, les porte-parole désignés devraient avoir reçu une formation appropriée, ce qui leur permettra d'être à l'aise devant les médias. La réaction doit être adéquate (i.e. pas trop excessive) afin de pouvoir prendre le pas sur la perception que l'on pourrait avoir face à la crise. Il faut chercher à être rassurant et donner l'impression de maîtriser la situation aux yeux du public.

- La réaction initiale du ministère responsable ne demande pas d'indiquer que toutes les réponses et solutions sont à la portée de la main. Il importe d'énoncer l'état du problème tel qu'il est compris et les actions immédiates prises par son organisme pour remédier au problème. L'approche envers les médias doit être ouverte, transparente et axée sur la présentation d'informations claires, exactes et opportunes. Les informations divulguées aux médias et au public doivent se baser exclusivement sur des faits connus. Ceci permet normalement de rassurer ou de satisfaire les sources de mécontentement entourant les crises et amenuiser les spéculations souvent issues des médias.

Quelques conseils:

- Prenez les devants, faites les manchettes
- Communiquez les erreurs et les lacunes
- Communiquez seulement des informations connues et exactes
- Soyez ouverts et transparents
- Ne soyez pas sur la défensive
- N'émettez jamais d'hypothèses

Il ne faut jamais sous-estimer le risque de critiques et s'y préparer en conséquence. Développement des ressources humaines Canada avait prévu que les résultats de la vérification interne lui vaudraient des critiques fortes, mais n'avait pas anticipé la virulence des attaques de l'Opposition et des médias. Bien que la plupart des accusations se soient révélées non fondées, le mythe est devenu réalité en un clin d'œil. Il ne faut jamais sous-estimer le pouvoir des agents extérieurs de mal interpréter les gestes (intentionnellement ou non) et de décider des priorités.

Crise des subventions et des contributions, DRHC

Assurer des communications continues

- Une grande partie de la gestion de crises est reliée à l'aspect des communications. Une communication bien orchestrée peut grandement aider à neutraliser une crise. Le maintien d'un flux d'information continu et coordonné contribuera largement à dissiper la confusion et l'incertitude entourant la crise. Il est ainsi primordial pour le ministère responsable de bien identifier les auditoires cibles et d'axer les communications sur ces derniers.

- Les auditoires internes englobent les partenaires fédéraux qui seront consultés, informés et intégrés au processus de gestion durant l'intervention. Il est fondamental de puiser la même source d'information sur le plan opérationnel pour pouvoir conjuguer les activités en matière de communication avec des auditoires cibles mutuels. Le ministère responsable désignera un porte-parole et des suppléants pour toute la durée de la crise et ce, pour toutes les communications verbales avec les médias et la population. Ceci permettra d'assurer la transmission d'un message unique et cohérent aux auditoires externes.

- Au chapitre des auditoires externes, les médias seront presque toujours du nombre et seront un véhicule de transmission important des informations au public. Il ne faut toutefois pas prendre pour acquis que le public obtiendra toute son information des médias. Les auditoires externes peuvent comprendre également les groupes d'intérêts et les partenaires stratégiques (i.e. autres paliers de gouvernement, ONG, secteur privé, etc.). Les partenaires externes éclairés et informés peuvent aussi avoir une grande influence sur le public. Ils peuvent constituer une ligne de défense subtile et offrir d'autres points de vue pouvant contribuer à confiner la crise. Il importe également pour le ministère responsable de les consulter et de les informer régulièrement des progrès et des activités d'intervention mises de l'avant.

Rétablir les opérations normales, tirer des leçons et prévenir

- Lorsqu'une crise commence à se résorber et qu'il y a reprise de contrôle par l'organisme, il est nécessaire de déclarer officiellement qu'elle est terminée. Les crises peuvent entraîner un niveau de stress très élevé et une fatigue aiguë pour les employés plus directement impliqués dans les activités d'intervention. Le moral des employés dans son ensemble pourra aussi être grandement affecté en raison de la virulence des attaques concernant la crédibilité de leur organisme. Il ne faut donc pas perdre de vue l'importance du bien-être des employés en les tenant continuellement informés des développements et en prévoyant des mesures de soutien pendant et après les crises.

- La réintégration dans le cours normal des activités nécessite toutefois de poursuivre les efforts dans la mise en oeuvre des solutions à long terme identifiées durant l'intervention. La fin d'une crise présente toujours l'opportunité de fixer un problème à la racine. Dans certains cas, l'investissement de ressources supplémentaires s'imposera afin d'enrayer la récurrence du problème. Il ne faut pas négliger de maintenir les communications avec les audiences externes et de les tenir informées des progrès réalisés pour réinstaurer sinon entretenir la confiance du public envers les institutions.

- Les crises peuvent avoir des effets dévastateurs sur un organisme mal préparé mais peuvent également constituer une opportunité de refaire son image. Plusieurs organisations ont saisi l'importance de se préparer aux crises après en avoir été durement éprouvées. Il ne faut pas négliger l'importance d'effectuer une analyse rétrospective des événements et de tirer les leçons, bonnes ou mauvaises, afin de renforcer la capacité organisationnelle de répondre aux prochaines crises.

Le plan de communication

Étant donné l'envergure de la plupart des crises et urgences, les communications peuvent devenir complexes et se révéler particulièrement lourdes d'incidences pour le gouvernement du Canada. L'expérience démontre que les informations ont tendance à manquer de précisions, être contradictoires et incomplètes durant les crises et les urgences (plus particulièrement aux étapes initiales). De plus, les informations sont continuellement changeantes. Il y a souvent des bris de canaux de communications habituelles pouvant entraîner la confusion. Ainsi, il peut s'avérer pratiquement impossible de maîtriser la situation si l'on n'a pas une certaine forme de ligne directrice et la formation appropriée. C'est ici qu'intervient le plan de communication. Il fournira les guides stratégiques et tactiques nécessaires avant, pendant et après la crise. Le plan de communication devrait aller de pair avec le plan général de gestion de crises et de situations d'urgence. Élaboré de concert avec l'équipe de gestion de crises et de situations d'urgence. Il permettra à tous les intervenants d'avoir les mêmes repères et les mêmes réactions durant l'intervention.

Un plan bien conçu devrait :

- préciser des stratégies d'intervention pouvant être mises en oeuvre lors du déclenchement d'une crise ou d'une urgence;
- prévoir l'affectation des ressources et des responsabilités en matière de communication;
- définir les messages et les auditoires cibles;
- permettre aux gestionnaires des communications de lancer des campagnes d'information publique et de relations avec les médias pendant la crise ou l'urgence.

Le plan de communication s'appuie sur quatre piliers :

- La stratégie (en soutien au plan opérationnel)
- Les auditoires
- Les porte-parole désignés (le message)
- Les relations avec les médias

La stratégie

Lorsqu'une crise ou une urgence survient, le temps se comprime. On peut parfois ne disposer que de quelques heures - voire moins - avant d'être inondé de demandes d'information concernant la position du gouvernement, l'évolution de la situation et les mesures prises.

La perception populaire de la maîtrise gouvernementale de la situation va dépendre des communications. Il faut intervenir de manière directe, précise et rapide. Cela signifie qu'il faut réduire les étapes d'approbation et accélérer les procédures administratives normales.

La planification stratégique repose sur l'anticipation. Il faut commencer par " prévoir " les crises et les situations d'urgence possibles. L'information peut être recueillie auprès de spécialistes techniques et scientifiques, du personnel des régions, des agences centrales, de sources parlementaires, de groupes d'intérêts, des médias, ainsi que dans des sondages et dans les ouvrages disponibles. Le plan de communication devrait comprendre une liste des crises ou situations d'urgence auxquelles vous risquez d'être confrontés.

Il faut faire ensuite un examen rétrospectif des crises et des situations d'urgence antérieures et de la manière dont elles ont été gérées. Parmi les sources accessibles, on compte les rapports de situation, les vérifications, les analyses rétrospectives de crises et d'urgences antérieures, les études historiques, les évaluations de responsabilité et la production de scénarios qui envisagent le pire. Intégrez à votre plan l'expérience acquise lors de crises et urgences antérieures et mettez-le à jour au fil des nouvelles expériences.

Le plan de communication devrait énoncer clairement les politiques, les procédures et les obligations de votre organisme. Il devrait également préciser la structure hiérarchique d'intervention, y compris les signataires autorisés en tenant compte de la nécessité d'accélérer les approbations et la circulation de l'information.

Le plan devrait mentionner spécifiquement les noms des membres de l'équipe de communications qui supportera l'équipe d'intervention. Il faut passer en revue l'expertise disponible, préciser les rôles de premier plan et assigner les responsabilités. Dans la mesure du possible, on devrait nommer les personnes qui sont appelées à occuper ces fonctions et donner leurs coordonnées. Le personnel suppléant devrait aussi être mentionné.

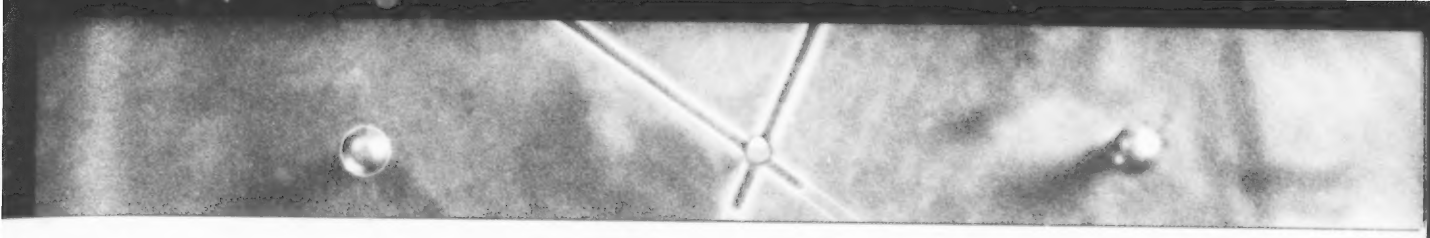
Le plan de communication devrait reconnaître et " standardiser " le principe des porte-parole désignés. Il faut nommer les porte-parole principaux et suppléants et veiller à ce que ces personnes en soient informées, qu'elles soient disponibles et fournir les coordonnées pertinentes pour les contacter.

Les partenaires et les alliances stratégiques jouent un rôle crucial. Les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux sont des alliés. Un réseau de ressources devrait être mentionné dans le plan. Chaque région et chaque service devraient déterminer ses partenaires possibles en matière de communications en cas de crises et de situations d'urgence, et prendre des dispositions pour les intégrer au processus de planification.

Sur le plan pratique, il faut veiller à ce que le plan comprenne les éléments de base comme les installations et le matériel qui seront nécessaires, tels que les téléphones, les télécopieurs, une salle d'information pour les médias, les systèmes d'appoint et de secours, etc. Il faut faire une estimation réaliste des besoins et être prévoyant afin d'éviter de se retrouver à court de ressources.

Il faut voir à ce que le plan comprenne la surveillance des reportages des médias et de l'opinion publique. L'analyse de l'opinion publique et du traitement de la crise ou de la situation d'urgence par les médias aide à évaluer l'efficacité des communications, à définir une position stratégique et à élaborer de nouveaux produits de communication.

Le plan doit aussi être mis à l'épreuve pour s'assurer de son efficacité. Il faut déterminer un programme de formation pour s'assurer que les gestionnaires ont la compétence et connaissances nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions pendant une crise ou une situation d'urgence. Il est aussi très utile de faire des



exercices afin de mettre en pratique les compétences et connaissances et vérifier les systèmes de communications. Ces exercices devraient être menés dans plusieurs régions et services, et les gestionnaires supérieurs de communications en cas de crises et de situations d'urgence devraient s'en partager mutuellement les résultats. Établissez des normes de rendement fondées sur ces exercices ou revoyez le plan au besoin.

Les auditoires

Bien connaître vos auditoires revêt une importance cruciale. Les médias seront toujours du nombre et seront un véhicule important pour la transmission des informations au public. Mais ces derniers ne seront pas les seuls et pas nécessairement les plus importants. Vous devriez déterminer tous les auditoires possibles dans votre plan de communication. Les auditoires externes peuvent comprendre la population en général, les groupes de pression ou d'intérêts, les scientifiques, les médias spécialisés, et les partenaires stratégiques (autres paliers de gouvernements, ONG, secteur privé, etc.). Formez des réseaux et rédigez les listes des personnes à joindre de manière à ne pas être pris au dépourvu lors du déclenchement d'une crise ou d'une urgence. Préparez-vous à répondre à leurs besoins d'information afin de prendre l'initiative au lieu de réagir lorsqu'il s'agit d'ouvrir des canaux de communication.

Votre auditoire interne (i.e. ministre, partenaires fédéraux et votre propre organisation) sont particulièrement importants. Les partenaires gouvernementaux et les partenaires externes sont des alliés très utiles. Pendant une crise ou une urgence, les partenaires peuvent conjuguer leurs activités en matière de communication avec des auditoires cibles mutuels. Portez une attention particulière à leurs préoccupations et à leurs ordres du jour. Et surtout, veillez à ce qu'ils soient consultés, tenus au courant et intégrés au processus de gestion. Il va de soi que cela sera d'autant plus facile si vous avez établi vos réseaux avant le déclenchement de la crise ou de l'urgence.

L'une des fonctions importantes de l'équipe d'intervention et de communications consiste à rédiger les énoncés de position du gouvernement et à préparer les questions et les réponses en vue de la période de questions à la Chambre. Les ministres et les autres politiciens constituent souvent votre auditoire le plus immédiat. Il vous incombe de bien comprendre leurs attentes.

Mentionnons enfin que l'on néglige souvent l'auditoire interne, que sont vos propres employés. Lorsqu'une crise ou une situation d'urgence survient, on a tendance à se replier sur soi. N'oubliez pas d'y inclure vos employés, sinon cela favorisera la spéculation et les rumeurs. Veillez à ce qu'ils soient tenus au courant de manière à ce qu'ils puissent soutenir les mesures de gestion de la crise ou de l'urgence et à ce qu'ils contribuent à stabiliser la situation.

En résumé :

- Déterminez tous les auditoires possibles - autant internes qu'externes;
- Analysez leurs besoins probables en matière de communications
- Établissez des listes de personnes à joindre et des réseaux de manière à prendre l'initiative au lieu de réagir;
- Veillez à informer les membres de votre personnel.

Les porte-parole désignés

Les porte-parole désignés représentent l'équipe de gestion chargée de l'intervention et sont le visage de l'organisation auprès des médias. Les porte-parole désignés ont pour mandat :

- d'assumer toutes les communications verbales avec les médias et la population;
- d'informer les gestionnaires supérieurs des ministères, y compris le ministre.

Le principe

Le concept du porte-parole désigné est absolument critique dans le contexte des communications en cas de crises ou de situations d'urgence. En termes crus, les personnes à qui vous confiez ce rôle de premier plan peuvent vous sauver ou vous détruire. Leurs interventions et leurs réactions devant les médias d'information influeront considérablement sur le contenu et le style des reportages et, par conséquent, sur la perception que la population aura de votre organisme. Le recours exclusif à des porte-parole désignés vous donne l'assurance de livrer un message cohérent à tous vos auditoires externes. Voilà pourquoi seuls les porte-parole désignés doivent prendre la parole devant les médias pendant une crise.

Véritables pivots, les porte-parole désignés doivent avoir une connaissance approfondie des politiques ministérielles, du processus parlementaire et de l'ensemble des rouages gouvernementaux. Ils doivent être bien renseignés et connaître les limites de leur mandat. Ils doivent veiller à répondre aux médias en préservant leur propre crédibilité et l'intégrité du ministère.

De manière générale, on devrait nommer plus d'un porte-parole désigné. On ne peut pas s'attendre à ce qu'une seule personne puisse s'acquitter de tout le travail qui résulte d'une crise ou d'une situation d'urgence en plein dénouement. Chaque équipe d'intervention devrait choisir à l'avance plusieurs porte-parole désignés et veiller à ce qu'ils aient accès à la formation et aux simulations de crises peu de temps après leur nomination. Le porte-parole désigné relève du chef de l'équipe d'intervention de la région ou de l'administration centrale, selon la gravité de la situation.

Les qualités requises

Que faut-il pour être porte-parole désigné? D'abord, dans le contexte de ce cours, il faut parler couramment les deux langues officielles. Si ce n'est pas possible, nommez un deuxième porte-parole qui parle couramment l'autre langue officielle.

Vos porte-parole désignés doivent s'exprimer avec assurance et être en mesure de fournir les explications pertinentes aux nombreux journalistes qui ne comprennent pas les données principales de l'enjeu. Ils doivent comprendre que le fait d'être un porte-parole désigné signifie qu'ils doivent accepter de sacrifier une partie de leur vie professionnelle et privée pendant la durée de la crise ou de la situation d'urgence. Ils vont devenir des personnages publics inexorablement associés, par les médias, à l'événement médiatique lui-même. Voilà pourquoi, il ne faut jamais forcer personne à accepter ce travail.

Le porte-parole désigné doit demeurer imperturbable dans le contexte survolté des rencontres avec de nombreux médias. Il doit communiquer avec précision et clarté et répondre à toutes les questions - même les plus stupides - d'une manière calme, lucide et intéressante. Il doit donner l'impression d'être sûr de lui, détendu et sincère. Un bon porte-parole désigné est toujours franc et ouvert - et idéalement, il possède un bon sens de l'humour.

Le rôle

Être un porte-parole va bien au-delà des relations avec les médias. Votre porte-parole désigné représente votre lien avec la population. En parlant au nom des participants pendant une crise ou une urgence, le porte-parole leur permet de concentrer leurs efforts sur l'intervention.

Votre porte-parole désigné fait partie de votre équipe d'intervention. Cette personne doit avoir été informée des questions importantes ou délicates, autant dans le cadre de la crise qu'au-delà, par rapport au cadre plus général des politiques et des programmes. L'une des fonctions essentielles du porte-parole désigné consiste à jauger l'impact possible des décisions de l'équipe d'intervention sur la perception des divers auditoires.

C'est au porte-parole qu'il incombe de préciser des limites qui soient acceptables de part et d'autre en ce qui concerne la divulgation de données. Cela peut s'avérer difficile face aux questions incessantes des journalistes. Pour contrer ce problème, plusieurs porte-parole ont recours à un " mantra ", c'est-à-dire une phrase qui peut être répétée constamment en réponse aux questions auxquelles ils ne veulent pas répondre. Ce mantra doit évidemment être établi de concert avec l'équipe d'intervention et l'équipe de communication.

Les porte-parole désignés doivent également avoir le plus de renseignements possibles sur le traitement médiatique de la crise afin de corriger les erreurs et les inexactitudes des reportages et de prévoir les questions que les journalistes sont susceptibles de poser. Lorsqu'un reportage est inexact, ils doivent rétablir les faits sans identifier le média en cause.

Les relations avec les médias

Faisons d'abord une mise au point : les relations avec les médias ne consistent pas à s'occuper des médias, mais plutôt à travailler de concert avec eux. Dans l'ambiance survoltée d'une crise ou d'une urgence, vos relations avec les journalistes et votre aptitude à répondre promptement et efficacement à leurs demandes influent directement sur le traitement médiatique de l'événement et, par ricochet, sur la perception qu'auront les divers auditoires de la gestion de la crise ou de la situation d'urgence. Voici quelques lignes directives pour vous aider à vous préparer à affronter ce domaine complexe et à y évoluer.

L'établissement d'un réseau

Avant de commencer, répertoriez la communauté médiatique. Dressez une liste des personnes à joindre dans tous les médias d'information susceptibles de couvrir l'événement, en indiquant leurs numéros de téléphone, de télécopieur et leur adresse courriel. Lors du déclenchement d'une crise ou d'une situation d'urgence, vous devez être en mesure de joindre rapidement les représentants des principaux médias. S'ils vous connaissent déjà, ce processus sera plus efficace. Tenez constamment cette liste à jour.

Les besoins des médias

Pensez à ce que veulent les médias. Les journalistes sont formés pour demander " qui, quoi, où, quand, comment et pourquoi ". Essayez de prévoir les questions les moins probables et les plus probables. Souvenez-vous que votre véritable auditoire, ce ne sont pas les médias, mais la population. Tenez compte de la manière dont les médias vont présenter l'entrevue au public. Vous pouvez - et devriez - prévoir toutes les questions que l'on risque de vous poser et vous préparer à y répondre, de concert avec vos porte-parole désignés.

Voici quelques questions typiques que posent les journalistes :

- Qu'est-ce qu'il s'est produit? Où? Quand?
- Y a-t-il des blessés ou des morts? Combien, qui sont-ils?
- N'y a-t-il pas des mécanismes pour éviter ce genre de situation?
- Quelles mesures prenez-vous pour maîtriser la situation?
- Combien cela va-t-il coûter? Qui va payer?
- Cela s'est-il produit avant ou ailleurs? Pourquoi n'y étiez-vous pas préparés?

La collaboration avec les médias

Soyez disponible. Les journalistes ont des heures de tombée à respecter. Ils doivent être en mesure d'entrer en contact avec votre personnel affecté aux communications rapidement, à toute heure du jour ou de la nuit, pour respecter les exigences de publication ou de diffusion au pays et dans le monde entier. Vous devez peut-être constituer des équipes de relève afin de fournir un service téléphonique 24 heures sur 24 et répondre aux besoins des médias.

Les installations mises à la disposition des médias seront choisies de manière à ce qu'ils puissent y accéder facilement et y trouver un soutien technique. Les organismes responsables et ceux de soutien doivent s'entendre et déterminer à qui incombe la responsabilité de fournir ces installations.

Prenez l'initiative. N'attendez pas que les médias communiquent avec vous si vous avez des renseignements susceptibles de contribuer à stabiliser et à dépolitiser la crise. Ils vous traiteront sans doute avec plus d'égards si vous faites des pieds et des mains pour les aider. Ne spéculez jamais. Si vous ne connaissez pas tous les faits, dites-le.

Ne divulguez rien sous le sceau de la confidentialité. Les expressions " de source anonyme " ou " de source généralement bien informée " ont souvent une signification différente pour chacun. Parlez dans un contexte non officiel peut s'avérer dangereux car vous n'avez aucune idée de la manière dont le journaliste va utiliser ces informations.

Vous devez comprendre que les journalistes sont sceptiques de par leur formation. Les questions qu'ils posent sont légitimes, et il incombe à l'équipe de gestion de crises et au porte-parole désigné de leur donner des réponses franches et cohérentes.

La transmission du message

Vous pouvez recourir à tout un éventail de produits et d'activités pour vos communications. Ils contribuent tous à la transmission de votre message.

Les infocapsules : Les infocapsules présentent la position du ministère sur une crise naissante et constituent la première déclaration officielle. Avant de les diffuser, on doit :

- obtenir l'assurance du spécialiste du programme de l'équipe nationale d'intervention, selon le cas, que les faits sont exacts;
- vérifier le style, le message et la position du ministère auprès du conseiller en communications de l'équipe d'intervention;
- vérifier la position du gouvernement auprès du Bureau du Conseil privé (Secrétariat des Communications).

Les communiqués de presse : Ce sont des déclarations officielles élaborées qui présentent les nouveaux développements. Ils doivent être rédigés dans un style journalistique afin d'en faciliter l'utilisation par les médias. Les communiqués de presse peuvent être rédigés par les équipes des communications de tous les paliers, mais les communiqués régionaux doivent être transmis à l'administration centrale de l'équipe d'intervention pour commentaires. Les communiqués de presse doivent être approuvés au préalable par cette équipe, le directeur général des Communications et le cabinet du ministre.

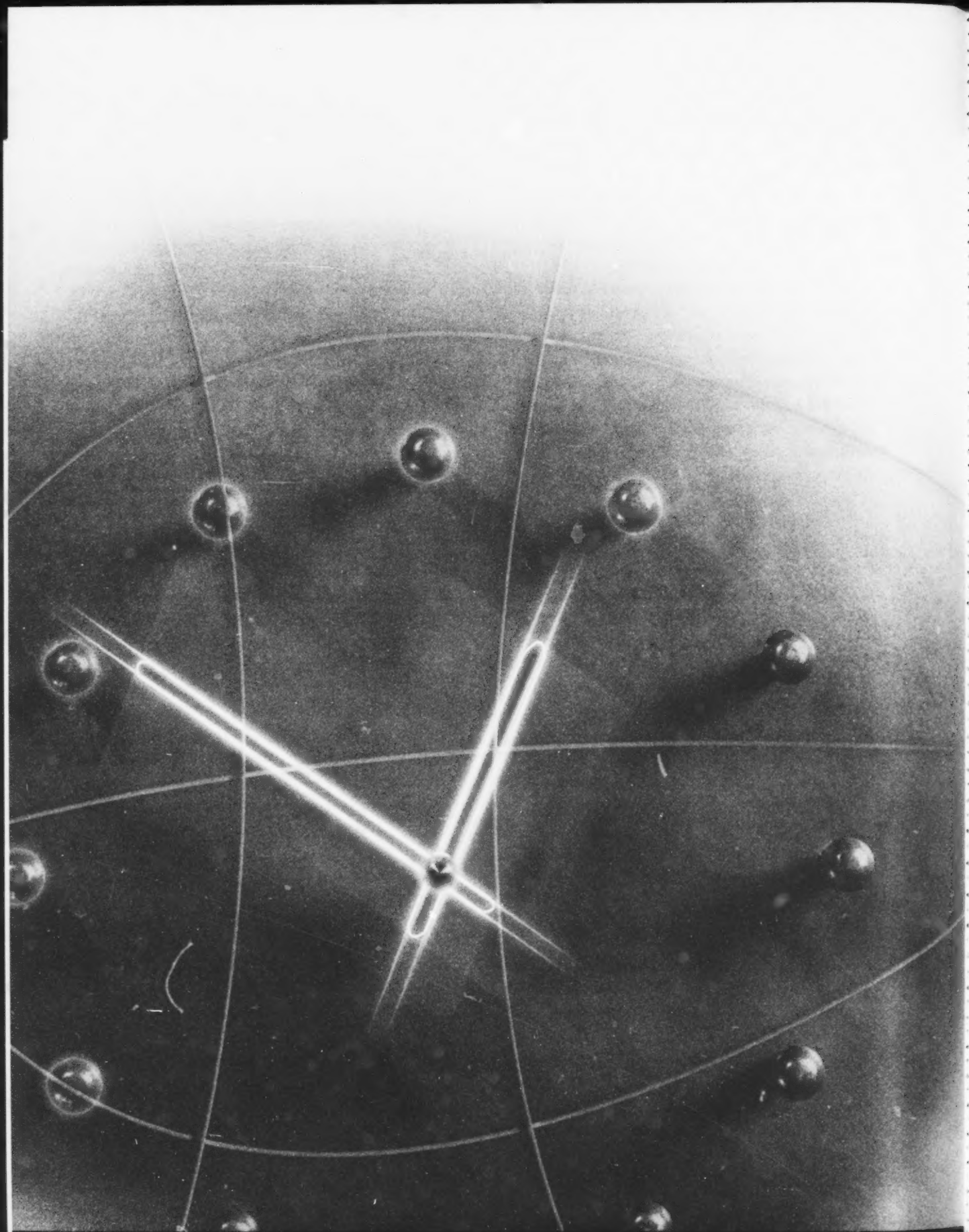
Les points de presse : Les conférences de presse permettent aux porte-parole désignés de transmettre le même message à tous les médias, en même temps. Il importe d'établir un horaire régulier des points de presse pour offrir des mises à jour continues. La décision de convoquer une conférence de presse doit être prise conjointement avec l'équipe d'intervention et l'équipe de communication. Des représentants des équipes de communications de la région et de l'administration centrale doivent aider à la tenue des conférences de presse.

Les entrevues avec les médias : Les entrevues peuvent être demandées par les médias ou proposées par l'équipe des communications. Elles peuvent être utiles pour contrer les rumeurs ou les dommages. Elles aident également à obtenir l'appui des médias et fournissent aux équipes d'intervention des occasions d'orienter le traitement de la crise ou de l'urgence par les médias.

Les trousses d'information : Les trousses d'information sont préparées à l'intention des médias et comprennent des communiqués de presse, des fiches d'information, des feuilles de renseignements et des discours. On les remet pendant les points de presse ou lors des entrevues avec les médias et elles doivent fournir les noms des personnes à joindre au sein de l'équipe de communications. Les trousses d'information, les documents utilisés pour les conférences de presse et d'autres documents peuvent être réutilisés à l'occasion de visites sur les lieux et pour répondre aux demandes spéciales d'information. On peut également utiliser des séquences d'archives et des aides visuelles d'autres sources.

En résumé :

- Établir des réseaux (dresser une liste de contacts avec les médias)
- Répondre aux besoins des médias (prévoir toutes les questions possibles : qui, quoi, où, quand, comment et pourquoi)
- Collaborer avec les médias (soyez disponibles, prenez de l'initiative et ne rien dire sous le sceau de la confidentialité)
- Transmettre les messages (choix des véhicules de transmission)



OUVRAGES CONSULTÉS

ASHCROFT, Linda. *Crisis Management-Public Relations*, Journal of Managerial Psychology, volume 12, n° 5, 1997, p. 325-332.

AUBREY, Leonard. *The Hard Lessons of September*, "Modern Healthcare", 32(4), 50, 2002.

BL, Michael. *Training Managers to Handle a Crisis*, Industrial and Commercial Training, volume 27, n° 2, 1995, p. 28-31.

BONNER, Allan. *Controlling the Crisis Climate*, 6(3), 1994.

COSGRAVE, John. *Decision Making in Emergencies*, Disaster Prevention and Management, volume 5, n° 4, 1996, p. 28-35.

FINK, S. *Crisis Management : Planning for the inevitable*. New York : Amacom, 1986.

GORMLEY, William. *Reflections on Terrorism and Public Management*, Governance and Public Security, 2002.

Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé. *Crisis Management*. Ottawa (Ontario), 1999.

Gouvernement du Canada, Centre canadien de gestion. *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*, Rapport de table ronde du CCG sur la gestion du risque, 2001.

Gouvernement du Canada, Environnement Canada. *Crisis Management Within a Political Environment*, 50 p., 1995.

Gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor. *Cadre de gestion intégrée du risque*, 2001.

Gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor. *Politique de communication du Gouvernement du Canada*, 2002.

GRANT, Sarah et Douglas POWELL. *Crisis Response and Communication Planning Manual*, juin 1999, (http://foodsafetynetwork.ca/crisis/crisis-manual.htm).

KASH, T. et J. DARLING. *Crisis Management : Prevention, Diagnosis and Intervention*, Leadership & Organization Development Journal, volume 19, n° 14, 1998, p. 179-186.

LAGADEC, Patrick. *Apprendre à gérer les crises.* Paris, 1993.

MEYBOOM, Peter. *Crisis Management in Government : Lessons learned from twelve case histories in the Department of Fisheries and Oceans.* Ottawa (Ontario) : Pêches et Océans Canada, 1988.

MITROFF, I. *Business NOT as Usual : Rethinking Our Individual, Corporate, and Industrial Strategies for Global Competition.* San Francisco, CA : Jossey-Bass, 1987.

MITROFF, I. et C.M. PEARSON. *Crisis Management : A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis-Preparedness.* San Francisco, CA : Jossey-Bass, 1993.

MITROFF, I. et G. ANAGNOS. *Managing crises before they happen : What every executive needs to know about crisis management.* New York, NY : Amacom, 2000.

MULLALLY, Ellen. *Crisis Management Survival Guide*, " Rural Telecommunications ", 20(3), 26-29, 2001.

SLAVEN, G. et E. RHONA. *Personality and Emergency Command Ability*, Disaster and Prevention Management, volume 5, 1996, p. 40-46.

SMALLMAN, Clive et David WEIR. *Communication and Cultural Distortion During Crises*, Disaster Prevention and Management, volume 8, n° 1, 1999, p. 33-41.

L'EXPÉRIENCE FÉDÉRALE : ÉTUDES DE CAS SUR LA GESTION DES CRISES ET DES SITUATIONS D'URGENCE

En s'appuyant principalement sur l'expérience fédérale, la Table ronde de recherche-action du CCG sur la gestion de crises a documenté les études de cas suivantes :

Crises

- Développement des ressources humaines Canada - gestion des subventions et des contributions (2000)
- Ministère des Pêches et Océans - crise des moules (1987)
- Santé Canada et la Croix-Rouge - crise du sang contaminé (1998)

Urgences

- Bureau de projet de l'an 2000 du Secrétariat du Conseil du Trésor - prévention du bogue de l'an 2000
- Secrétariat du Conseil du Trésor - incidents du Code rouge et du virus Love Bug (2002)
- Agence des douanes et du revenu du Canada - mesures de sécurité à la frontière canado-américaine en réaction aux événements du 11 septembre 2001
- Transports Canada - fermeture de l'espace aérien en réaction aux événements du 11 septembre 2001
- Citoyenneté et Immigration Canada et la Croix-Rouge canadienne - Opération Parasol de secours aux réfugiés kosovars (1999)

Les études de cas sont accessibles sur le Web à l'adresse **www.ccmd-ccg.gc.ca**

LIGNES DIRECTRICES SUR LES COMMUNICATIONS DE CRISE ET D'URGENCE

Ces lignes directrices sont conçues pour aider les institutions à appliquer les exigences de la *Politique de communication du gouvernement du Canada* qui traite des communications de crise et d'urgence. Elles fournissent aux gestionnaires et aux professionnels des communications de tous les niveaux des conseils sur la planification, la mise en œuvre et l'évaluation efficace des communications de crises et d'urgence. Elles contiennent aussi une liste de vérification pour les communications de crise et d'urgence. Les lignes directrices sont accessibles sur le Web à l'adresse **www.tbs-sct.gc.ca** (sous politiques).

VOCABULAIRE DE LA COMMUNICATION D'URGENCE ET DE CRISE

Le BPIEPC a développé un document intitulé *Vocabulaire de la communication d'urgence et de crise* qui inclus plus d'une centaine de notions et de définitions inspirées des lois, politiques et cadres généraux du gouvernement du Canada et qui reflète les résultats de recherches exhaustives menées sur le sujet. Ce document devrait être utile à tous les intervenants de ces domaines. Le document est accessible sur le Web à l'adresse **www.ocipep.gc.ca** ou **www.termium.gc.ca** (sous publications).